

~~IT~~
~~CV~~
~~(RE)~~
~~(RE)~~
~~(RE)~~
~~(RE)~~
~~(RE)~~
~~(RE)~~



Nº 176

REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

L'élargissement des Communautés Européennes

Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs
à l'Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande

par J. P. PUISSOCHET

Un ouvrage de réflexion et de référence

UN VOLUME RELIE }
FORMAT : 18 x 24 } Prix : 175 FF
620 pages }

Consacré au Traité et aux divers actes juridiques relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés Européennes, l'ouvrage de J.-P. Puissechet cerne avec clarté la portée de cet événement majeur et précise les conséquences pratiques de l'Adhésion.

Selon quels principes les nouveaux Etats membres doivent-ils reprendre à leur compte l'« acquis communautaire » ? Selon quelles modalités le Traité et les réglementations communautaires s'appliqueront-ils dans les Etats ? Quel est le contenu des réglementations transitoires qui, pendant 5 ans, régiront les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux entre les Etats adhérents et les six Etats fondateurs ? Comment et à quel rythme les nouveaux Etats membres appliqueront-ils la politique agricole commune ? Comment ces Etats participeront-ils au financement du budget de la Communauté ? De quels principes est-on convenu lors de l'adhésion pour la définition des nouvelles relations de la Communauté avec les pays tiers et, notamment, avec les pays africains et malgache déjà associés à l'Europe et avec les pays en voie de développement du Commonwealth ?

Après avoir présenté de façon synthétique les conditions d'élaboration et le contenu du Traité et des actes relatifs à l'adhésion, l'ouvrage contient un **commentaire détaillé, article par article**, des dispositions de ce Traité et de ces actes. Il constitue ainsi un instrument de travail indispensable pour tous ceux que le fonctionnement de la Communauté intéresse.

Le Traité et les Actes d'adhésion... seront la Charte du fonctionnement de la Communauté pendant les années qui viennent.

DIVISION DE L'OUVRAGE

Première partie

PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

- I • Des négociations à l'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
 - Les négociations
 - La structure des Actes d'Adhésion
 - L'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion
- II • Le contenu des Actes d'Adhésion
 - Les principes
 - Les Institutions de la Communauté élargie
 - L'Union douanière et les rapports avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange
 - L'Agriculture
 - Les autres aspects
- III • L'application du Droit communautaire dans les nouveaux pays membres
 - Les exigences communautaires

- Le respect des exigences communautaires dans les six Etats membres originaires
- L'introduction et l'exécution du Droit communautaire dans les nouveaux Etats membres
- Annexes

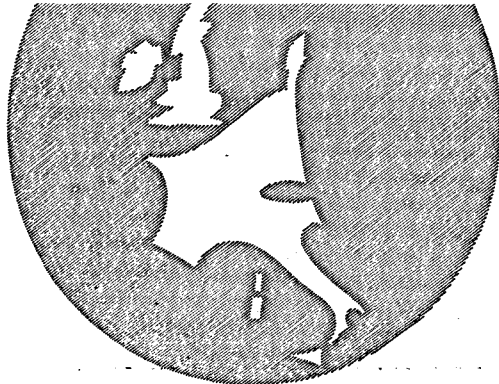
Deuxième partie

COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

- I • Le Traité relatif à l'Adhésion à la C.E.E. et à la C.E.E.A.
- II • La décision relative à la C.E.C.A.
- III • L'Acte relatif aux conditions d'Adhésion et aux adaptations des traités
- IV • L'Acte final
- Annexes
- Bibliographie

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Numéro 176

Juillet-Août 1974

sommaire

problèmes du jour

319 Les prix agricoles 1974-1975 : Accord ou sursis ?,
par Pierre BAUDIN, Administrateur Principal à
la Direction Générale de l'Agriculture

330 Sur les prétendues vertus de l'humanité

l'économie et le social dans le marché commun

332 Evolution récente des monopoles nationaux à
caractère commercial (art. 37 CEE), par Thierry
LAGASSE de LOCHT

questions institutionnelles et juridiques

345 Les accords liant les Communautés européen-
nes et l'ordre juridique communautaire : à propos
d'une jurisprudence récente de la Cour de Jus-
tice, par Robert KOVAR, Professeur à la Faculté
de Droit de Strasbourg, Directeur du Centre
d'Etude Internationale et Européenne

actualités et documents

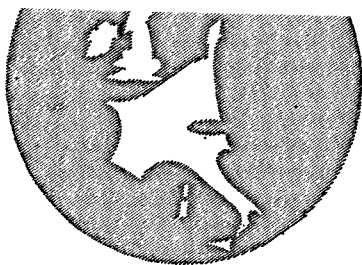
361 Communautés européennes

© 1974 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque
procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans
le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue
une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du
11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du
Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent
que les auteurs, non les organismes, les services
ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

Voir en page IV les conditions d'abonnement ♦



Zusammenfassung der wichtigsten in der vorliegenden Nummer behandelten Fragen

In seinem Artikel 37 fordert der Romvertrag von den Mitgliedern, nach und nach die Monopole nationalen Charakters so einzurichten, dass nach Ablauf der Übergangsperiode jeglicher Unterschied zwischen den Angehörigen der verschiedenen Mitgliedsstaaten bei den Bedingungen für die Beschaffung und den Absatz ausgeschlossen ist. Die Übergangsperiode beginnt jetzt auszulaufen, und der Autor versucht, einerseits die Antwort zu sehen, die in der wirtschaftlichen und rechtlichen Realität konkret auf die Verpflichtung zu dieser Anpassung gegeben worden ist, und andererseits unter Benutzung des Beispiels der französischen Monopole Pulver und Explosivstoffe und Tabakverarbeitung zu untersuchen, wie die Firmen, die bis dato dank der von den Nationalstaaten auf dem Markt ausgeübten Schirmherrschaft eine dominierende Stellung besaßen, im Hinblick auf das Zersplittern der traditionellen Monopolstruktur und das Auftreten einer Konkurrenzströmung reagieren werden.

Juristische und institutionelle Probleme :

Die Vereinbarungen, welche die europäischen Gemeinschaften untereinander verbinden und die Justizordnung der Gemeinschaft : Unter Berücksichtigung einer kürzlich erfolgten Rechtsprechung des Justizhofes, von Robert KOVAR
..... Seite 345

Die vorliegende Untersuchung verfolgt den Zweck, eine Überlegung über die Wirtschaftlichkeit der Beziehungen zwischen den internationalen Vereinbarungen, welche die Gemeinschaften untereinander verbinden und ihrer Justizordnung anzustellen. Anders gesagt, es handelt sich um die Auswirkungen der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft auf interner Basis, welche der Autor zu untersuchen beabsichtigt. Unter dieser Perspektive betrachtet beziehen sich die Urteile des Gerichtshofes ebenso auf die Bedingung dieser Vereinbarung wie auf die Rechtsquelle und auf deren Einfluss auf das Rechtssachen-Regime in den europäischen Gemeinschaften.

Tagesproblem :

Die Landwirtschaftspreise 1974-1975. Verständigung oder Aufschub ?, von Pierre BAUDIN, Hauptverwaltungsrat in der Generaldirektion für Landwirtschaft Seite 319

Da die üblicherweise auftretenden Begeisterungstürme, zu welchen die Schaustellung der Landwirtschafts-Marathons Anlass gibt, sich gelegt haben, kann man etwas ruhigeren Kopfes über folgende Fragen nachdenken : Welche Probleme stellten sich am Vorabend der Sitzung der Minister ? Welche Lösungen haben die Minister darauf gegeben ? Welches Urteil kann man über diese Lösungen abgeben ?

Zum Thema der sogenannten Tugenden der Einstimmigkeit Seite 330

Das Wirtschafts- und sozialwesen in der E.W.G. :

Jüngste Entwicklung der Nationalmonopole wirtschaftlichen Charakters (Article 37 EG), von Thierry LAGASSE de LOCHT Seite 332

Aktualität und Dokumentierung :

Europäische Gemeinschaften Seite 361

Für die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Studien sind nur deren Verfasser, nicht jedoch die Organismen, Dienste oder Unternehmen, denen sie angehören, verantwortlich.

Summary of the main questions dealt with in the present number

Now that the transition period is nearing its end, the author seeks to analyze both the concrete, economic and legal responses which this obligation has received and, by taking as an example the French monopolies of manufactured tobaccos, powders and explosives, what action will be taken, in the face of the bursting of the traditional monopolistic structure and the appearance of competitive forces, by those companies which hitherto maintained a predominant position owing to the tutelage exercised on the market by national states.

Legal and institutional problems :

Current problems :

1974-1975 agricultural prices. Agreement or Respite ?, by Pierre BAUDIN, Administrateur principal à la Direction générale de l'Agriculture page 319

Now that the traditional passions aroused by the scenario of agricultural « marathons » have been quieted, it is possible to reflect upon the following questions more calmly : What problems existed on the eve of the meeting of the Ministers ? What solutions did the Ministers propose to these problems ? What judgment can be passed on these solutions ?

Apropos of the would-be virtues of unanimity page 330

Agreements binding the European Communities and Legal Order within the Community : apropos of a recent jurisprudence of the Court of Justice, by Robert KOVAR page 345

This analysis seeks to introduce serious thought on the relationships between the international agreements binding the communities, and their legal orders. In other words, the author examines the repercussions of the international E.E.C. agreements on the internal order of the Community. Seen from this point of view, the Court judgments concern both the conditions for these agreements as a source of Law and their effect on the legal schemes in the European communities.

Economic and social affairs in the common market :

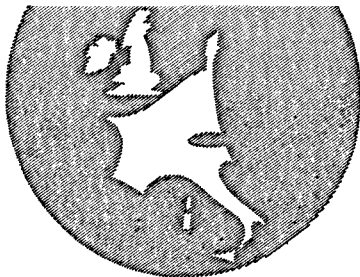
Recent developments in national monopolies of a commercial nature (Article 37 E.E.C.), by Thierry LAGASSE de LOCHT page 332

Article 37 of the Treaty of Rome enjoins the member states to gradually set up monopolies of a national nature so that, at the end of the transition period, all discrimination is eliminated among the nationals of the member states as far as conditions of supply and trade openings are concerned.

News and documents :

European Communities page 361

Responsability for the studies published in this Review belong to the authors alone ; the organisations, services or undertakings to which they may belong are in no way involved.



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Maurice BOULADOUX, Président de la Confédération Internationale des Syndicats Chrétiens ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN, Président du Conseil National du Patronat Français ;

M. André MALTERRE, Président de la Confédération Générale des Cadres ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC
Patrice LEROY-JAY

Jacques MAYOUX
Jacques MÉGRET
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 033-23-42

Abonnement annuel

France 135 F

Etranger 145 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Régie exclusive des annonces pour la Suisse et le Liechtenstein :

L'Institut Publicitaire, « Les Garettas », 1295 Mies, pres Genève. Tél. : (022) 55.34.11

Répertoire des annonceurs

Bons du Trésor : p. IV couv. — Editions Techniques et Economiques : L'Elargissement des Communautés Européennes, p. II couv. — La Coopération Scientifique Internationale, p. 370 ; Les Conflits de Frontière en Afrique, p. 370. — Mondes en Développement n° 5, p. III couv.

LES PRIX AGRICOLES 1974-1975

ACCORD OU SURSIS ?

Pierre
Baudin

*Administrateur Principal
à la Direction Générale
de l'Agriculture*

Rarement les Ministres de l'Agriculture n'ont décidé aussi aisément des prix agricoles communs ; rarement ceux-ci n'ont été aussi élevés ; rarement aussi peu de problèmes n'ont été résolus. Il a été clair pour tous les observateurs présents que c'est avec un soulagement évident que les Ministres ont pu constater le 23 mars qu'il existait un accord concernant les prix agricoles pour 1974/75 et certaines mesures sur l'efficacité desquelles les opinions divergeaient déjà.

Les passions traditionnelles que soulève le scénario désormais classique des marathons agricoles s'étant apaisées, on peut plus sereinement réfléchir sur les questions suivantes. Quels étaient les problèmes qui se posaient à la veille de la réunion des Ministres ? Quelles solutions les Ministres leur ont-ils données ? Quels jugements peut-on porter sur ces solutions ?

I. — La situation à la veille de la fixation des prix

L'année 1973 a été caractérisée, du point de vue agricole, par deux traits majeurs : c'est une période d'incertitude ; c'est une période de contraste, l'un et l'autre trait étant d'ailleurs fortement liés entre eux.

Du point de vue des revenus agricoles, l'année 1972 a été particulièrement brillante. D'après le rapport 1973 sur la situation de l'agriculture présenté par la Commission au Conseil, le revenu agricole par unité de travail agricole a augmenté en 1972 par rapport à 1971 de près de 14 %, en termes réels. En France, les agriculteurs ont ainsi pu opérer un certain rattrapage par rapport aux revenus des personnes employées dans les secteurs non agricoles de l'économie. En 1973, la situation aurait été moins nette au niveau des différents produits agricoles mais les résultats provisoires dont on dispose permettent de penser que les revenus agricoles ont encore été supérieurs à la moyenne des cinq dernières années. En France, la Commission des comptes de l'agriculture a estimé que le revenu agricole moyen a augmenté de 10,4 % en francs constants au cours de 1973 ; cette augmentation serait du même ordre que celle de 1972. On aurait donc pu s'attendre à une situation assez aisée si l'année 1973 n'avait été marquée par une série d'événements plus ou moins spectaculaires qui ont abouti à créer un climat de haute incertitude et même d'inquiétude à la veille du rendez-vous annuel des Ministres agricoles.



Au début de l'année 1973 les prix de marché de la viande bovine se situent bien au-dessus des prix d'orientation (+ 30 % en moyenne). Cette situation crée un sentiment fallacieux de rentabilité nouvelle de cette spéculation. On achète des veaux que l'on engraisse en vue d'une production ultérieure sans être trop inquiet du fait que la demande ne suit pas toujours à ces hauts niveaux de prix. La pénurie de viande bovine n'est pas propre à l'Europe ; elle est mondiale ; les prix sont élevés ; les producteurs s'en réjouissent mais les ménagères américaines décrètent la grève des consommateurs. C'est un avertissement ; en Europe, il amuse plus qu'il n'inquiète.

Cette situation favorable se répercute aussi sur le lait mais là, c'est l'abondance ; la Communauté est amenée une fois de plus à vendre à vil prix 200 000 t de beurre. Une fois de plus les vieux démons sont réveillés. Mais l'attention est vite détournée vers le secteur végétal. Dès la fin 1972, les cours des tourteaux de soja atteignent des niveaux record, et après une pause au printemps 1973, repartent pour atteindre 260 dollars la tonne à Chicago en juin 1973 (1). Le 27 juin 1973, coup de théâtre : le président Nixon décrète l'embargo sur les exportations de graines de soja, de coton ainsi que sur les produits résultant de leur transformation, afin d'approvisionner en priorité le marché intérieur américain et d'enrayer en même temps la hausse interne des prix. On n'a pas encore fini de discuter aujourd'hui des conséquences et de l'opportunité d'un tel geste qui marquera une date dans l'histoire des politiques agricoles. Les Européens découvrent alors avec surprise qu'ils dépendent à 98 % du tourteau des Etats-Unis. Le choc psychologique, plus que l'effet économique, est considérable.

Cependant les cours des céréales continuent leur ascension et pour la première fois dans l'histoire des Communautés les cours internationaux du blé, de l'orge et du maïs dépassent les prix communs. Le système des prélèvements et des restitutions fait la preuve de sa grande souplesse en démontrant les bienfaits de sa réversibilité : des prélèvements à l'exportation sont institués et il est même décidé une interdiction d'exportation du blé dur. C'est une période exceptionnelle dans l'histoire de la politique agricole commune. En août 1973, le prélèvement à l'exportation de céréales s'est situé entre 55 et 60 UC/t. L'importation de blé tendre dans la Communauté est devenue libre de tout prélèvement et de toute taxe depuis le début du mois d'août 1973. Le 17 juillet, la durée de validité des certificats d'exportation pour le lait écrémé en

poudre et les aliments composés est réduite par la Commission de un mois à 15 jours. Le 24 juillet, le Conseil instaure un système de certificats d'exportation pour les graines oléagineuses et les tourteaux issus de leur transformation. Entre temps, M. Lardinois avait dû faire le voyage de Washington, reconnaissant ainsi combien fragile était encore l'économie agricole européenne !

Cependant, à un moment où les cours mondiaux des céréales, du lait écrémé en poudre, des tourteaux, c'est-à-dire de presque toutes les matières premières de l'alimentation animale atteignent des niveaux inégalés, le marché de la viande bovine dont l'emballlement avait commencé huit mois plus tôt donne des signes d'essoufflement. Le 8 mai 1973, le Conseil avait prorogé jusqu'au 16 septembre 1973 la suspension des charges à l'importation et des montants compensatoires « adhésion » applicables dans le secteur de la viande bovine. Le 15 mai, il avait arrêté deux mesures en faveur de la production de viande bovine : un régime de prime à la reconversion vers la production de viande de troupeaux bovins à orientation laitière et un régime de prime au développement de l'élevage bovin spécialisé vers la production de viande. Il y avait là tout un ensemble de mesures qui pouvait augurer d'un début de décision d'encouragement à la production de viande bovine. Cependant, un tel système comprenait un élément hautement fallacieux : la hausse des cours intérieurs eux-mêmes soutenus par la seule tension internationale qui pouvait rapidement se retourner et frapper la Communauté d'autant plus durement que la clause de pénurie était d'application. Une sécurité demeurait : il était aisé de rétablir rapidement le système de protection douanière.

En juillet 1973, le Conseil constate qu'une tendance à la baisse des cours se confirme. Le Conseil adopte donc un règlement prévoyant la possibilité d'abrogation anticipée du régime de suspension des charges à l'importation et des montants compensatoires dans le secteur de la viande bovine, lorsque certaines conditions de marché se trouvent réunies. Ceci fut le cas à la fin du mois d'août 1973 ; la Commission décide cette abrogation à partir du début de septembre 1973. Les 24 et 28 septembre, la Commission autorise l'Italie à ne pas mettre en application le système de prime vers la production de viande des troupeaux bovins à orientation laitière et à octroyer la prime au développement de l'élevage bovin spécialisé dans la production de viande. La même autorisation est accordée à la France pour la Corse. Déjà s'annoncent les prémices d'une crise plus grave. Effectivement, le marché de la viande bovine s'alourdit et le 22 janvier 1974 le Conseil décide que la fixation des prix agricoles pour la campagne 1974/75 devrait intervenir en février 1974 et que la

(1) Cf. Etude « Utilisation des produits de remplacement dans l'alimentation animale ». Direction générale de l'Agriculture - CEE (en cours de diffusion).

nouvelle campagne de commercialisation de la viande bovine, comme celle du secteur laitier, sera avancée d'un mois. Le Conseil, en modifiant temporairement les conditions des mesures d'intervention facultatives et la Commission en aménageant le système des aides au stockage privé et en élargissant le champ d'application des mesures d'intervention, tentait de soulager le marché de la viande bovine. Cependant la demande du gouvernement français d'octroyer une hausse du prix d'orientation à prévaloir sur la hausse des prix pour 1974/75 est rejetée par le Conseil. Mais, le 21 février la Commission décide la suppression, jusqu'au 24 mars 1974, des importations de viandes fraîches et réfrigérées en France et en Italie. Le 26 février cette mesure est étendue à la Belgique et au Luxembourg. Au cours de ses sessions des 11-12 et 18-19 février, le Conseil ne peut aboutir à une décision au sujet de la fixation des prix pour la campagne 1974/75 ; toutefois il convient de ce que les prix futurs devraient être applicables au 4 mars 1974 dans les secteurs du lait et de la viande bovine.

Mais à la veille de ce 22 mars 1974, les Ministres de l'Agriculture n'ont pas seulement le dossier de la viande bovine dans leurs serviettes. Depuis la guerre du Kippour, le cartel des producteurs pétroliers s'est constitué. C'est la crise énergétique et, une fois de plus, l'Europe découvre sa fragilité et sa balkanisation. Les prix des produits énergétiques sont multipliés par 2 ou 3 ; l'Europe entre dans une période d'inflation galopante. Malgré les prises de position officielles très fermes de son Ministre des Finances, dont la dernière date de la Conférence de Nairobi, la France sort de l'orthodoxie monétaire. Le franc français rejoint la lire italienne et la Livre Sterling dans le camp des monnaies flottantes. Les dernières illusions concernant l'unicité du marché commun agricole s'envolent.

Certes toute l'agriculture, qui ne consomme que 2 % des produits pétroliers, n'est pas touchée de façon uniforme. La pêche et l'horticulture y sont les plus sensibles. Mais l'ensemble de l'agriculture est atteinte par l'inflation contre laquelle la lutte est d'autant plus difficile que l'Europe n'a presque pas de prise sur les éléments constitutifs les plus importants de la hausse de ces coûts : coût des produits pétroliers, coût des engrais, coût des pesticides, coût des aliments composés. Désarmée l'Europe reçoit le choc de cette crise de plein fouet. Ce sera une des explications de la hausse inhabituelle des prix agricoles.

Enfin, à la veille de ce Conseil du 22 mars se pose une grande interrogation, plus grave, plus profonde car elle peut remettre en cause les règles même du jeu. Quelle sera l'attitude du nouveau Ministre travailliste de l'agriculture du Royaume-

Uni ? D'une part le Ministre britannique subit sa première épreuve européenne au sortir d'une bataille où son parti inscrit la renégociation du traité d'adhésion comme un des points majeurs de son programme électoral. D'autre part, le temps presse et à moins de bloquer l'ensemble de l'édifice européen, on voit mal comment en quelques jours M. Peart peut présenter un plan de renégociation, d'autant plus qu'une telle démarche doit être globale et non pas sectorielle. Enfin, la hausse des cours des matières premières qui, par certains côtés, a tant fait défaut à Edward Heath ne semble pas s'essouffler, et ce sera peut-être là l'allié provisoire le plus sûr des huit collègues de M. Peart.

Telle est, brièvement schématisée, la situation à la veille du 22 mars. Dans une telle conjoncture les experts s'accordent pour reconnaître qu'il est inutile de tergiverser, que les propositions de la Commission seront revues en légère hausse et qu'il sera nécessaire d'ouvrir un dossier « Royaume-Uni » ; c'est là qu'est l'inconnu.

II. – Les décisions du 23 mars 1974

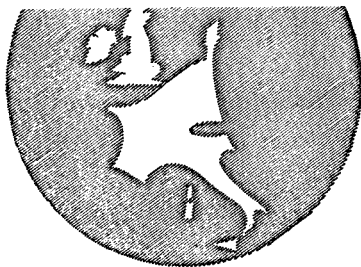
Les Ministres avaient à se prononcer sur deux propositions que la Commission, selon une méthode déjà utilisée par le Président Mansholt, avait déposées simultanément sur leur table : les propositions de prix 1974/75 et le memorandum sur l'aménagement de la politique agricole commune (2). Après 48 heures de délibérations en cercle restreint, les Ministres de l'Agriculture aboutissaient à un compromis qui, pour la clarté de l'exposé, peut être divisé en trois parties : les décisions de prix, les mesures agricoles générales, les mesures agricoles d'exception.

Alors que les décisions de prix et les mesures agricoles générales ont été prises dans le respect des principes de la politique agricole commune, les mesures spéciales, par Etat-membre, sont autant de dérogations au principe de l'unicité du marché agricole commun.

1) *Les décisions prises dans le respect de l'unicité du marché agricole commun :*

a) *les décisions de prix :* (l'exposé détaillé de ces décisions est repris en annexe I). Le 16 janvier 1974, la Commission avait présenté au Conseil ses

(2) Pour une analyse détaillée de ce document, cf. l'article de l'auteur « L'aménagement de la politique agricole commune. Réforme ou retour aux sources ? » paru dans la Revue du Marché Commun, n° 170, décembre 1973, pp. 443-453.



propositions de prix pour 1974/75. Compte tenu de la hausse des prix des moyens de production (+ 6,6 % en moyenne) et de l'augmentation du revenu du travail non agricole (+ 12,4 %), la Commission estimait que l'augmentation du niveau général des prix qui permettrait aux exploitations modernes de suivre l'évolution des revenus salariaux des secteurs non agricoles serait de l'ordre de 7,2 %. Les organisations professionnelles demandaient une hausse moyenne de plus de 13 %. Le Conseil, sensible à la situation du moment (hausse des cours des matières premières, crise de l'énergie, inflation) a retenu le principe d'un relèvement plus sensible que celui proposé par la Commission mais est demeuré cependant dans une position de prudence en l'absence d'une vision précise de l'évolution de la situation dans un avenir plus ou moins immédiat ; il a donc consenti une hausse moyenne de 8,5 % du niveau général des prix communs agricoles. L'analyse détaillée par secteurs permet de constater que les variations autour de cette moyenne sont parfois très importantes.

Pour les céréales, à l'exception du froment dur, la hausse moyenne proposée par la Commission se situait entre 0 et 6 %, le Conseil a surtout augmenté la partie inférieure de la fourchette en proposant des hausses de 4 à 6,5 %. Il n'a donc pas entièrement suivi la Commission dans son désir de réviser la hiérarchie des prix, élément important de l'équilibre des marchés. Cependant, certains rapports se trouvent légèrement améliorés : froment tendre/maïs et orge/maïs (cf Annexe II - Les rapports de prix entre produits agricoles). En ce qui concerne le froment dur, la Commission devant les difficultés et la complexité d'un aménagement de l'aide au froment dur telle qu'elle existe actuellement, proposait d'innover en la matière. L'organisation du marché du froment dur comprend un prix indicatif et un prix d'intervention unique, mais aussi un prix minimum garanti au producteur qui se situe au-dessus du prix d'intervention unique. La différence entre ces deux prix constitue une prime qui est accordée aux producteurs. Or il est évident que ce système ne fonctionne pas au mieux et que les producteurs en sont les premières victimes. En conséquence la Commission proposait d'incorporer la prime de 37,23 U.C./t. dans le prix d'intervention unique tout en augmentant celui-ci de 8 %. Le prix minimum garanti et le prix d'intervention auraient été identiques ; le prix indicatif aurait dû être ajusté en fonction de l'incorporation de la prime de 37,23 U.C./t. et d'une hausse de 15 % proposée par la Commission. La Commission avait même prévu qu'au cas où le prix de marché du froment dur de la Communauté se situerait au-dessous du prix indicatif, une aide spéciale à la production serait accordée.

On demeure confondu en lisant les résultats des négociations du Conseil ! En effet, sous la pression impérative de la délégation italienne on constate que le Conseil a retenu à 0,93 U.C. près le prix d'intervention unique proposé par la Commission c'est-à-dire comprenant une hausse de 8 % plus l'incorporation de la prime de 37,23 U.C./t. et a en plus octroyé une prime de 30 U.C./t. en augmentant de 29,07 U.C./t. le prix minimum garanti proposé par la Commission, qui incluait déjà l'ancienne prime de 37,23 U.C./t. Au total, le prix minimum garanti a été augmenté de 27 % !

En ce qui concerne les autres productions végétales, le Conseil a augmenté de 2,5 points de pourcentage les propositions de la Commission concernant la hausse des prix de la betterave à sucre et de 1 point de pourcentage celle concernant les prix du sucre. Le Conseil a suivi la Commission dans ses propositions de hausse des prix des graines oléagineuses, des graines de coton, du lin, du chanvre et du tabac. Par contre il a presque doublé les hausses proposées pour les prix d'orientation des vins de table et a aménagé celles concernant les fruits et les légumes.

En ce qui concerne les productions animales, le Conseil a suivi la Commission dans ses propositions de hausse des prix de la viande porcine et des vers à soie, a doublé les propositions de hausse de la Commission pour le lait liquide et a augmenté de deux points de pourcentage la proposition de la Commission concernant la hausse du prix d'orientation des gros bovins.

Au total, le Conseil a été sensible à l'évolution de la conjoncture des derniers mois tout en gardant une certaine prudence, ce qui paraît être assez sage. Par contre, ce qui est peut-être regrettable, c'est qu'il n'ait pas voulu suivre totalement la Commission dans sa volonté de réviser certaines hiérarchies de prix. La position du Conseil n'a cependant pas été complètement négative en la matière puisque les rapports de prix matière grasse/matière azotée du beurre, lait/viande bovine ont été améliorées (cf. annexe II). Cependant une conclusion majeure se dégage de cette réunion : la difficulté de modifier les schémas nationaux de production par des mesures de prix. Il existe déjà dans la relativement jeune politique agricole commune une lourdeur décisionnelle qui rend extrêmement difficile toute innovation.

b) *les mesures générales* : ce sont des mesures qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la CEE et non pas seulement à l'intérieur d'un Etat-membre. Le Conseil a décidé d'un certain nombre de mesures générales qui ont trait soit à un produit particulier, soit à la politique agricole commune dans son ensemble.

Au niveau global de la politique agricole commune, le Conseil ne s'est pas prononcé sur le memorandum de la Commission concernant l'aménagement de la politique agricole commune mais il est convenu d'en poursuivre l'examen. Ceci a pu être considéré par certains comme une mesure dilatoire. En fait, il n'en est rien, car sans avoir discuté la teneur de ce memorandum, le Conseil a pris au niveau de certains produits un certain nombre de décisions qui étaient proposées dans le memorandum de la Commission (cf. annexe III : une analyse comparative des idées contenues dans le memorandum, des propositions de la Commission et des décisions du Conseil).

Par ailleurs, le Conseil, préoccupé des effets de la crise énergétique sur les secteurs agricole et halieutique, a demandé à la Commission de lui présenter avant le 1^{er} juin 1974 un rapport sur « les répercussions sur la situation de la concurrence dans l'agriculture des mesures prises en matière d'énergie par les différents gouvernements ». La Commission a établi ce rapport mais il semble qu'en ne retenant que l'aspect des distorsions éventuelles de concurrence le Conseil a donné à la Commission un mandat trop étroit qui ne peut lui permettre d'apprécier pleinement les effets de la crise énergétique sur l'agriculture et la pêche. Il serait souhaitable que cette question puisse être reprise selon une approche plus vaste.

Au niveau des produits, de nombreuses décisions ont été prises (cf. annexe III) ; certaines appellent quelques commentaires. En ce qui concerne les produits laitiers, le Conseil, conscient des conséquences possibles de sa décision de doubler la hausse du prix indicatif du lait proposée par la Commission (+ 8 % au lieu de + 4 %) a pris une décision de principe relative à la stabilisation du marché du lait. « Si les quantités de beurre stockées atteignent un niveau excessif, le Conseil prend, sur proposition de la Commission, les mesures appropriées ». Par ailleurs, une importante réforme institutionnelle, déjà proposée dans le memorandum sur l'aménagement de la politique agricole commune, a été décidée : la fixation des aides pour le lait écrémé liquide et le lait écrémé en poudre s'effectuera à l'avenir par la procédure du Comité de gestion ; il s'agit là d'un assouplissement important de la gestion de ce marché.

En ce qui concerne les céréales, on peut signaler deux décisions importantes : la régionalisation du prix de l'orge est supprimée ; il y a donc un prix d'intervention unique pour le maïs et l'orge ; par ailleurs, le début de la campagne de commercialisation pour le maïs est reportée du 1^{er} août au 1^{er} octobre. Cette dernière décision a été prise pour éviter que pendant les mois d'août et de septembre deux céréales, l'orge et le maïs, concurrentes pour

l'alimentation animale ne se présentent ensemble sur le marché et ne fassent baisser fortement les cours. Il y a donc un étalement judicieux des campagnes de commercialisation.

Quant au sucre, le Conseil a surtout pris des rendez-vous pour réexaminer l'organisation de ce marché. Il a cependant décidé la possibilité d'appliquer des prélèvements à l'exportation de sucre produit au-delà du quota maximum si les conditions des marchés intérieur et international l'exigeaient. Mais c'est surtout dans le domaine des protéines que le Conseil a innové. Sensibilisé par la crise des protéagineux et notamment du soja, conscient de la haute dépendance de la Communauté vis-à-vis de l'extérieur, le Conseil a décidé la création d'une organisation commune de marché pour les fourrages déshydratés (3) ; il a inclus les féveroles dans l'organisation commune des marchés des semences et il a arrêté le principe d'un régime particulier en vue d'encourager la culture du soja. Suite à cette dernière décision la Commission a présenté au Conseil, le 18 avril 1974, une proposition d'un système de soutien de la production de graines de soja dans la Communauté. Il s'agit notamment de la possibilité d'octroyer, à partir du 1^{er} novembre 1974, une aide aux graines de soja en fonction des cours mondiaux. Sur la base actuelle des prix du marché, l'aide serait nulle. Par ailleurs, afin de bien préciser que cette organisation n'est nullement dirigée contre les fournisseurs traditionnels de la Communauté mais vise simplement à répondre aux prescriptions de l'article 39 du Traité de Rome concernant la sécurité des approvisionnements, l'entrée du soja dans la Communauté se fera librement comme par le passé.

Enfin, il existe certains produits pour lesquels le Conseil a décidé de prendre certaines mesures à des dates ultérieures. C'est ainsi que, pour la viande bovine, le Conseil a décidé d'adopter avant le 1^{er} juillet 1974 un nouveau régime d'importations et des modifications éventuelles du système d'intervention. Il était donc logique qu'il ne se prononçât pas sur la proposition de la Commission de supprimer le prix d'orientation pour les veaux.

Par ailleurs, le Conseil a décidé d'adopter avant le 31 décembre 1974 les mesures concernant l'utilisation exclusive de matières grasses butyriques et de matières azotées provenant du lait lors de la fabrication et de la vente à l'intérieur de la Communauté de produits laitiers. En ce qui concerne le froment dur et l'huile d'olive, le régime actuel est remplacé, à compter du 1^{er} août 1975 pour le froment dur et du 1^{er} novembre 1975 pour l'huile

(3) Les produits concernés sont : la luzerne, le sainfoin, le trèfle, le lupin, les vesces et autres produits similaires, déshydratés par séchage artificiel et à la chaleur, à l'exclusion du foin et des choux fourragers.



d'olive par un nouveau régime à décider par le Conseil avant le 1^{er} avril 1975 sur proposition de la Commission. Enfin, en ce qui concerne le sucre le Conseil n'a pas voulu se prononcer sur la politique à suivre en matière de stocks ou de quantité garantie tant qu'il ne sera pas saisi de propositions précises de la part de la Commission concernant la politique future de la Communauté dans le secteur du sucre.

Ainsi on peut constater que le Conseil a pris, outre les décisions de prix, des mesures précises et variées dans l'organisation et la gestion des divers marchés agricoles. Ceci est très encourageant et relève d'une saine activité des institutions communautaires. Beaucoup plus discutables et inquiétantes sont les décisions qui ont été prises pour certains produits agricoles dans certains Etats-membres de la Communauté. Car il s'agit là d'exceptions qui remettent en cause le principe de l'unicité du marché agricole, déjà sérieusement cloisonné par le système des montants compensatoires monétaires (4).

2) *les décisions d'exception* : elles sont de deux sortes. Les unes, de caractère technique, ont pour but de faire face aux problèmes que pose la lourdeur du marché de la viande bovine. Dans cet esprit le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de prendre les mesures nécessaires en vue d'éviter le recours à l'intervention permanente dans tout ou partie du Royaume-Uni ou de la République Fédérale d'Allemagne. Quelques semaines après la réunion du Conseil des Ministres, la Commission prenait en effet des décisions en ce sens et on peut considérer le problème en voie de résolution. On peut également signaler dans le même esprit l'aide particulière accordée aux producteurs danois de bacon. Par contre, les autres mesures d'exception prises en faveur du Royaume-Uni soulèvent des problèmes plus importants car elles aggravent d'autant la difficulté du Royaume-Uni de rattraper les prix agricoles communs.

En effet, alors que le Conseil des Ministres décidait une hausse du prix d'orientation des gros bovins de 12 % et des veaux de 9 %, il prenait acte de l'intention de la Commission, sous pression de la délégation britannique, de ne fixer la hausse du prix d'orientation valable au Royaume-Uni qu'à 6,3 % pour ces deux catégories d'animaux. Par ailleurs, le Royaume-Uni était autorisé à octroyer jusqu'au 31 décembre 1974 une aide spéciale aux

veaux destinés à la production de viande bovine. En ce qui concerne la viande de porc, le Royaume-Uni est également autorisé à octroyer une aide dégressive aux producteurs de porc pendant 4 mois. Compte tenu de la situation particulière de l'Irlande en ce domaine le Conseil prescrit l'octroi d'une aide similaire à l'Irlande. Cependant, alors que l'aide au Royaume-Uni est effectuée à partir du budget britannique, l'aide à l'Irlande, qui n'est demanderesse en l'occurrence qu'à partir du moment où le Royaume-Uni octroie cette aide, relève du financement communautaire, de la section Garantie du FEOGA.

La quatrième exception concerne le beurre. Le Royaume-Uni est autorisé à octroyer une aide nationale à la consommation de beurre de 17 U.C./100 kg en plus de l'aide à la consommation déjà accordée (10 U.C./100 kg dont 5 U.C. sont éligibles au budget communautaire).

Enfin la dernière exception concerne le sucre. Etant donné que le Royaume-Uni a passé, dans le cadre du « Commonwealth Sugar Agreement », des contrats d'approvisionnement avec les producteurs de sucre de canne du Commonwealth à des prix qui ont été révisés à la hausse, le Conseil des Ministres a dû autoriser le Royaume-Uni à accorder aux transformateurs de sucre de canne une marge de raffinage supérieure à celle qui aurait dû résulter de l'application normale des précédents accords, à différer le rattrapage de 10 % du prix d'intervention du sucre blanc britannique sur le prix d'intervention communautaire, et à fixer à 163,90 U.C./t. le prix d'écoulement du sucre des pays signataires du « Commonwealth Sugar Agreement » (5).

Certes ces exceptions ont été autorisées sur base de l'article 63 du Traité d'adhésion (6) et non pas sur base d'un article du Traité de Rome qui ainsi n'est pas remis en cause. Mais pour reprendre une expression déjà employée, il s'agit là de « juridisme

(5) Pour une « Analyse de l'accord des ministres de l'Agriculture des Neuf du 23 mars 1974 » plus détaillée du point de vue technique. Cf. *Nouvelles de la Politique Agricole Commune*, n° 4, avril 1974.

(6) Art. 63. — 1. Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter le passage du régime existant dans les nouveaux Etats membres à celui résultant de l'application de l'organisation commune des marchés dans les conditions prévues au présent titre, notamment si la mise en application du nouveau régime à la date prévue se heurte, pour certains produits, à des difficultés sensibles, ces mesures sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 26 du règlement n° 120/67/CEE ou, selon le cas, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation commune des marchés agricoles. Ces mesures peuvent être prises pendant une période expirant le 31 janvier 1974, leur application étant limitée à cette date.

2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, peut reporter la date visée au paragraphe 1 jusqu'au 31 janvier 1975. Ceci a d'ailleurs été décidé.

(4) Pour une étude détaillée des montants compensatoires monétaires, voir l'article de l'auteur : « Crises monétaires et politique agricole commune d'août 1969 à juillet 1973 », *Revue du Marché Commun*, n° 167, août-septembre 1973, pp. 309-318.

technocratique » qui a certes toute sa valeur mais qui ne saurait faire disparaître le grave problème qui se pose en l'occurrence : les difficultés du Royaume-Uni à remplir les clauses agricoles du Traité d'adhésion (7).

III. — Réflexions finales

Si l'analyse des décisions du Conseil des Ministres quelques mois après leur publication perd en fraîcheur d'information, elle gagne par contre en profondeur par l'étude des décisions qui ont suivi la réunion des 22-23 mars 1974. En effet, le recul de quelques mois permet de mieux comprendre l'attitude de certaines délégations et aussi le sentiment de malaise qui a suivi la décision du Conseil des Ministres.

En effet, jamais un accord agricole n'aura causé autant de soulagement et d'inquiétude à la fois ; jamais un accord agricole n'aura ressemblé plus à un armistice qu'à un traité de paix ; jamais un accord n'aura plus sacrifié au formalisme décisionnel qu'à la décision elle-même. Comme la tradition européenne voulait qu'un accord agricole fût signé au début de l'année 1974, il l'a été ; comme les principes de la politique agricole commune sont devenus tabous, on les a juridiquement respectés.

En vérité, les économies européennes sont durement éprouvées ; l'inflation a atteint un taux rarement égalé après la seconde guerre mondiale ; les balances des paiements de presque tous les Etats membres accusent des déficits ou des excédents inquiétants ; la croissance du produit national brut quittera en 1974 son trend de 5 % pour se situer entre 2 et 3 % et une politique ferme de rééquilibrage de certains agrégats s'impose le plus rapidement possible. Dès lors, l'attention des gou-

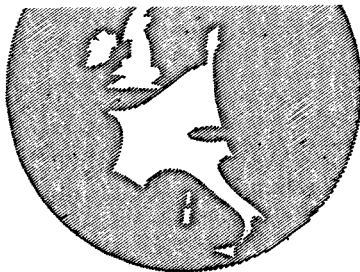
vernements, en pleine campagne électorale, s'est peu arrêtée sur les problèmes de la politique agricole commune. On a paré au plus pressé sans résoudre les problèmes de fond et en reportant l'ensemble des dossiers à 6 ou 8 mois.

En effet, à peine les discussions de Bruxelles avaient pris fin que M. Deniau, sous la pression des syndicats agricoles français déclarait que si la conjoncture inflationniste continuait, il conviendrait de réexaminer certains prix agricoles avant la prochaine campagne agricole. Quelques semaines plus tard, l'incroyable décision italienne sur le dépôt préalable en banque d'une caution bloquée pendant 6 mois égale à 50 % de la valeur C.A.F. des importations de biens de consommation dissipait les dernières illusions d'un marché agricole commun.

Enfin, « last but not the least » l'annonce confirmée de la demande du Royaume-Uni de renégocier ses conditions d'entrée dans la Communauté européenne.

Il est évident que l'Europe est encore trop fragile pour supporter les chocs impétueux des défis extérieurs auxquels elle a été soumise en 1973 et 1974. Il est évident que plus que jamais une union économique, monétaire, couronnée par une union institutionnelle s'impose si les Etats membres de la Communauté actuelle désirent vraiment unir leurs destins. En ce cas, la politique agricole commune retrouvera tout naturellement la place qui est la sienne et continuera à faire preuve du dynamisme qu'elle a démontré jusqu'à présent. Sinon, elle deviendra de plus en plus une construction juridique factice dont le langage sera réservé à un cercle d'initiés de plus en plus étroit. En fait, la politique agricole commune, qui se voulait monolithique, est actuellement constituée d'un ensemble de pierres brisées qui ne forment même pas une mosaïque. C'est grave ; ce n'est pas incurable, mais il faut avoir le courage de le méditer. L'Europe n'est pas à faire ; elle est à refaire ; il appartient maintenant à ses fidèles de se consacrer à cette tâche.

(7) L'auteur n'a pas jugé bon d'analyser ici les conséquences de l'accord des ministres sur les revenus des agriculteurs ou sur les dépenses des consommateurs. Un tel essai a été présenté par M. Graindorge dans les chroniques d'actualité de la SEDEIS, du 10 mai 1974, tome X, n° 13, pp. 249-270, uniquement en ce qui concerne la France.



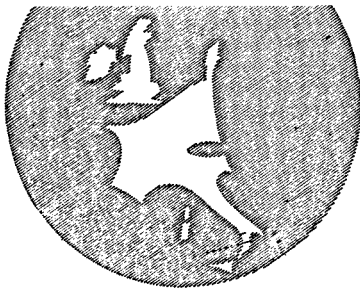
ANNEXE I. — Prix et aides décidés par le Conseil pour 1974/75.

Produits	Nature des prix ou des montants	Prix fixés pour 1973/74 (UC/t.)	Prix proposés par la Commission pour 1974/75 (UC/t.)	Prix décidés par le Conseil pour 1974/75 (UC/t.)	Pourcentage de hausse par rapport à 1973/74 des prix proposés par la Commission (%)	Pourcentage de hausse par rapport à 1973/74 des prix décidés par le Conseil (%)	Période d'application des prix décidés par le Conseil
Froment dur	Prix indicatif Prix d'intervention unique (zone excédentaire) Prix minimum garanti au producteur (niveau commerce de gros)	133,93 118,10 155,33	196,83 167,76 167,76	182,83 166,83 196,83	47 42 8	37 41 27	1.8.74 — 31.7.75
Froment tendre	Prix indicatif Prix d'intervention de base	114,94 105,80	117,24 105,80	121,84 110,03	2 —	6 4	1.8.74 — 31.7.75
Orge	Prix indicatif Prix d'intervention de base Prix d'intervention unique (zone excédentaire)	105,29 96,66 —	109,50 — 93,68	110,55 — 96,60	4 — —	5 5 —	1.8.74 — 31.7.75
Seigle	Prix indicatif Prix d'interv. unique (zone exc.)	112,30 97,92	116,79 97,92	119,04 101,84	4 —	6 4	1.8.74 — 31.7.75
Maïs	Prix indicatif Prix d'interv. unique (zone exc.)	102,77 84,08	108,94 89,12	109,45 89,55	6 6	6,5 6,5	1.8.74 — 31.7.75
Riz	Prix indicatif du riz décortiqué Prix d'intervention du riz paddy	213,25 131,30	221,78 131,30	226,00 136,55	4 —	6 4	1.9.74 — 31.8.75
Sucre	Prix minimum des betteraves Prix demi-gros des betteraves Prix indicatif du sucre blanc Prix d'intervention du sucre blanc	17,86 10,50 248,00 235,70 (4)	18,40 10,82 262,90 249,80	18,84 11,08 265,50 252,20 (4)	3 3 6 6	5,5 5,5 7 7	1.7.74 — 30.6.75
Huile d'olive	Prix indicatif à la production Prix indicatif de marché Prix d'intervention	1 371,70 950,00 877,50	1 454,00	1 371,70 950,00 877,50	6	0 0 0	1.11.74 31.10.75
Graines oléagineuses	Prix indicatif ● Graines de colza et de navette ● Graines de tournesol Prix d'intervention de base ● Graines de colza et de navette ● Graines de tournesol	210,60 212,60 204,50 206,50	219,00 225,40 212,70 218,90	219,00 225,40 212,70 218,90	3 6 3 6	3 6 3 6	1.7.74 — 30.6.75 1.9.74 — 31.8.75 1.7.74 — 30.6.75 1.9.74 — 31.8.75
Fourrages déshydratés	Aide forfaitaire (luzerne et autres)	—	6	6,00	—	—	15.5.74 — 31.3.75
Graines de coton	Aide forfaitaire (à l'ha)	82,00	83,60	83,60	+ 1,60 UC/ha	+ 1,60 UC/ha	1.8.74 — 31.7.75
Lin et chanvre	Aide forfaitaire (à l'ha) : ● Lin ● Chanvre	150,00 (4) 125,00	160,00 135,00	160,00 (4) 135,00	+ 10 UC/ha + 10 UC/ha	+ 10 UC/ha + 10 UC/ha	1.8.74 — 31.7.75
Semences	Aide (par 100 kg) ● Lin textile ● Graminées ● Légumineuses	8 8 à 30 5 à 20	10 8 à 30 6 à 20	10 10 à 30 6 à 20	+ 2 UC/100 kg — —	+ 2 UC/100 kg plancher relevé	1.7.74 — 30.6.75
vin de table :	Prix d'orientation (par degré/hl ou par hl selon type)	1,46 1,38 22,80 1,37 30,40 34,70	1,55 1,47 24,17 1,45 32,22 36,78	1,62 1,58 25,31 1,52 33,74 38,52	6 6 6 6 6 6	11 14,5 11 11 11 11	16.12.74 — 15.12.75

Produits	Nature des prix ou des montants	Prix fixés pour 1973/74 (UC/t.)	Prix proposés par la Commission pour 1974/75 (UC/t.)	Prix décidés par le Conseil pour 1974/75 (UC/t.)	Pourcentage de hausse par rapport à 1973/74		Période d'application des prix décidés par le Conseil
					des prix proposés par la Commission (%)	des prix décidés par le Conseil (%)	
Tabac brut	Prix d'objectif Prix d'intervention	(1) (1)	(1) (1)	(1) (1)	6 "	6 en moyenne (1)	1. 1.74 — 31.12.74
Fruits et légumes	Prix de base Prix d'achat	(2)	(2)	(2)	• poires 3 • autres 6 (2)	• poires 4 • pommes 7 • autres 10 (2)	1974/75 (3)
Lait	Prix indicatif du lait Prix d'intervention • du beurre • de la poudre de lait écrémé • des fromages — Grana-Padano 30-60 jours — Grana-Padano 6 mois — Parmigiano-Reggiano 6 mois Aides directes au lait écrémé • en poudre • en liquide	124,20 1 760,00 (4) 660,00 (5) 1 575,50 1 835,50 1 979,50 260,40 24,20	129,20 1 644,00 763,50 (4) 1 667,50 1 932,50 2 076,50 (6) (6)	134,10 1 760,00 (4) 790,00 (5) 1 755,00 2 066,00 2 236,00 (6) (6)	4 — 6,5 15,7 5,8 5,3 4,9	8 0 19,7 11,4 12,6 13,0 — —	1.4.74 — 31.3.75
Viande bovine	Prix orient. gros bovins (poids vif) Prix orient. veaux (poids vif)	862,00 (4) 1 037,50 (4)	950,00	965,00 (4) 1 130,00 (4)	10	12 9	1.4.74 — 31.3.75
Viande porcine	Prix de base (porc abattu)	860,00	930,00	930,00	8	8	1.11.74 — 31.10.75
Vers à soie	Aide par boîte de graines de vers à soie	31,00	31,60	31,60	2	2	1.4.74 — 31.3.75

ANNEXE II. — Rapport de prix entre certains produits agricoles (en rapport absolu et en indice 1973/74 = 100)
(Prix indicatifs d'orientation et de base communs)

Produits	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
Blé tendre/maïs (indice)	1,17 104,8	1,12 100,1	1,11 99,0	1,11 99,0	1,13 101,0	1,12 100,0	1,12 100,0	1,11 99,5
Blé tendre/orge (indice)	1,16 106,7	1,13 103,1	1,11 102,0	1,11 102,0	1,09 100,0	1,09 100,0	1,09 100,0	1,10 101,0
Orge/maïs (indice)	1,01 98,3	0,99 97,1	0,99 97,1	0,99 97,1	1,03 101,0	1,02 100,0	1,02 100,0	1,01 98,6
Blé tendre/betteraves (indice)	— —	6,25 97,1	6,25 97,1	6,25 97,1	6,44 100,0	6,44 100,0	6,44 100,0	6,47 100,5
Viande bovine/lait (indice)	6,43 92,7	6,60 95,1	6,60 95,1	6,60 95,1	6,61 95,2	6,37 et 6,63 91,8 et 95,5	6,94 100,0	7,20 103,8
Viande de porc/maïs (indice)	8,11 96,9	7,90 94,4	7,82 93,4	8,05 96,2	98,7 8,26	8,11 95,9	8,37 100,0	8,50 101,6



Produits	Etats membres	Nature du montant et unité	Montants fixés 1973/74	Montants fixés 1974/75
Sucre	Italie 6 Etats membres Royaume-Uni Irlande	Prix d'intervention du sucre blanc UC/tonne	252,80 235,70 197,90 216,50	274,30 252,20 218,50 235,70
Lin	7 Etats membres Royaume-Uni Danemark	Aide UC/ha	150,00 60,00 125,00	160,00 92,00 160,00
Beurre	6 Etats membres Royaume-Uni Danemark Irlande	Prix d'intervention UC/tonne	1 760,00 879,60 1 715,00 1 602,50	1 760,00 1 048,90 1 724,00 1 634,00
Gros bovins	7 Etats membres Royaume-Uni Irlande	Prix d'orientation UC/tonne	862,00 700,00 700,00	965,00 745,00 820,00
Veaux	7 Etats membres Royaume-Uni Irlande	Prix d'orientation UC/tonne	1 037,50 843,50 843,50	1 130,00 900,00 960,00

- (1) Dix-neuf variétés de tabac dont les prix s'appliquent à la récolte de l'année calendaire ; hausse de 5 % du Nostrano del Brenta, de 9 % du Paraguay.
- (2) Produits de l'annexe II du règl. 1035/72 du Conseil : choux-fleurs, tomates, oranges douces, mandarines, citrons, raisins de table, pommes (autres que pommes à cidre), poires (autres que poires à poiré), pêches (non compris les brugnons et les nectarines). Le calcul des prix pour les fruits et légumes s'effectue ainsi : les prix de base et d'achat sont fixés à des niveaux tels que les prix payés aux producteurs en cas de retrait du marché soient majorés des montants indiqués par rapport à la campagne 1973/74.
- (3) Périodes différenciées selon les produits : voir Bull. CE 1-1974, point 1217.
- (4) Prix et montants différenciés pour l'un ou l'autre nouvel Etat membre ;
- (5) Pour la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas, le prix d'achat du lait écrémé en poudre est de 640 UC/t en 1973/74 et de 770 UC/t. en 1974/75.
- (6) A partir de la campagne 1974/75, fixation des montants des aides directes par la Commission dans une marge déterminée par le Conseil.

**ANNEXE III. — Comparaison entre les propositions du Memorandum (A.P.A.C.),
les propositions de prix et les décisions du Conseil des Ministres.**

Memorandum	Proposition	Décision
— Montants compensatoires : rétablissement du marché unique avant 31-12-1977	— Augmentation des prix d'1 % dans les Etats membres qui ont réévalué dès que toute la CEE est dans le serpent — Maintien du correctif négatif de 20 UC/t pour le lait écrémé en poudre pour le Bénélux et la R.F.A.	— Néant — Acceptée
Lait et produits laitiers — Cotisation de coresponsabilité	— Principe maintenu ; modalités aménagées	— « Si les quantités de beurre stockées atteignent un niveau excessif, le Conseil prend les mesures appropriées » — Rapport retenu : 53,4/46,6
— Rapport matière grasse/matière azotée devrait passer de 58/42 à 50/50	— Rapport : 52/48	— Le Conseil a décidé d'adopter ces mesures avant le 31 décembre 1974
— Utilisation exclusive de la matière grasse butyrique dans le secteur des produits laitiers et de la glace alimentaire	— Non retenu pour les glaces alimentaires	— Néant
— Diminution des mesures de soutien au beurre de ferme	— Pas de proposition	— Principe accepté ; les aides devront se situer entre 26 et 36 UC/100 kg de lait écrémé en poudre
— Augmentation de la souplesse de la gestion du marché	— Proposition de fixation des aides pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre par la procédure du Comité de gestion	— Prix d'orientation fixé pour les veaux, mais le Conseil décide d'adopter avant le 1 ^{er} juillet 1974 un nouveau régime d'importation et des modifications éventuelles du système d'intervention
Viandes bovine et ovine : — Suppression du prix d'orientation pour les veaux — Nouveau régime d'importation	— Suppression du prix d'orientation pour les veaux — Repris dans proposition	— Pas de décision — Pas de décision
— Renforcement des mesures d'orientation pour la viande — Organisation commune du marché de la viande ovine	— Pas de proposition — Pas de proposition	— Pas de décision — Pas de décision

Memorandum	Proposition	Décision
Céréales :		
— Meilleure hiérarchie des prix par le non relèvement du prix du blé tendre	— Proposition a repris l'idée	— Prix du blé tendre a été relevé ; hiérarchie très légèrement améliorée au niveau du prix d'intervention
— Suppression progressive du système de dénaturation	— Repris dans l'exposé des motifs des propositions	— Le Conseil ne s'est pas prononcé ; la prime est actuellement à zéro sur décision de la Commission, procédure Comité de gestion
— Prix d'intervention unique pour blé tendre et orge	— Proposition uniquement pour l'orge	— Accepté
— Suppression des interventions pour les céréales ayant des qualités inférieures à celles de la qualité-type	— Pas de proposition	— A discuter au niveau Comité de gestion
— Aménagement du régime des restitutions à la production (amidon de maïs, de blé, féculé de pommes de terre, gritz de maïs)	— Proposition faite	— Proposition acceptée par Conseil : la restitution pour le quellmehl est supprimée, fixation d'une restitution pour fabrication du glucose par électrolyse directe. Egalement aménagement pour les brisures de riz non prévu dans le Memorandum
— Politique de stockage	— Pas de proposition	— Pas de décision
— Souplesse dans la gestion des marchés du blé dur	— Pas de proposition	— Aide rétablie maïs à un niveau inférieur (— 7 UC) ; révision du régime avant le 1 ^{er} avril 1975
— Début campagne maïs	— Principe repris (aide incluse)	— Accepté ; début de campagne : le 1 ^{er} octobre 1975
— Instauration d'un système d'adjudication des restitutions à l'importation	— Principe repris	— A discuter au niveau Comité de gestion
	— Pas repris dans décision	— Uniformisation des majorations mensuelles des céréales
	— Proposition faite après le dépôt des propositions prises dans l'esprit du memorandum ; souplesse dans la gestion des marchés	— Accepté
Protéines et graines oléagineuses :		
— Meilleur rapport entre prix du colza et du tournesol	— Tournesol + 6 % ; colza + 3 %	— Le Conseil a décidé d'arrêter le principe d'un régime particulier en vue d'encourager la production de soja
— Extension aux graines de soja du régime de soutien actuellement accordé aux graines de colza et de tournesol	— Principe repris avec quelques modifications (entre autres pour le contrôle des graines importées)	— Accepté ; l'aide est fixée à 6 UC/t
— Incitation à la déshydratation des plantes fourragères	— Propositions de règlement portant organisation commune pour les fourrages déshydratés et fixant le montant de l'aide	— Accepté
— Diminution du prix des semences sélectionnées de légumineuses	— Proposition a repris le principe seulement pour les semences de féveroles	— Pas de décision
— Admission de l'urée dans l'alimentation animale	— Principe repris	— Accepté
— Révision de la régionalisation pour graines oléagineuses	— Principe repris	— Remplacement du régime avant le 1 ^{er} avril 1975
— Révision du système de l'aide à l'huile d'olive		
Sucre :		
— Memorandum renvoie simplement aux propositions de la Commission du 19 juillet 1973 (doc. COM (73) 1177). Les décisions sont en cours pour la mise en œuvre du nouveau régime. Les décisions en la matière doivent être prises au cours de l'année 1974	— Proposition pour la création d'un stock minimum	— La quantité garantie ne sera fixée qu'après l'établissement du régime applicable à partir du 1-1-1975 aux importations en provenance de certains pays en voie de développement
		— La question des stocks sera examinée en liaison avec la politique sucrière future
		— Le Conseil décide, après consultation du Parlement, la possibilité d'appliquer des prélèvements à l'exportation de sucre si cela est nécessaire, à partir du 1-7-1974 pour le sucre hors-quota (type C)
Vin :		
— Possibilité pour la Commission de décider la distillation des vins au cours des deux premiers mois de la campagne	— Procédure Comité de gestion	— Pas de décision
Pommes de terre :		
— Organisation commune de marché	— Pas de proposition	— Pas de décision



SUR LES PRÉTENDUES VERTUS DE L'HUMANITÉ ⁽¹⁾

Où donc les auteurs des traités de 1951 et de 1957 instituant les Communautés Européennes avaient-ils la tête lorsque, délaissés sans doute par le génie de l'inspiration et sans se rendre compte qu'ils transgressaient ainsi des règles impératives du droit international, ils ont inscrit, dans ces traités, le principe qu'un nombre important des décisions nécessaires pour leur mise en œuvre serait arrêté à la majorité ? Fort heureusement, le Conseil a pris soin de remettre les choses dans l'ordre et de ramener les Communautés dans le giron des organisations internationales classiques en rétablissant la règle de l'unanimité et en écartant de ce fait même le risque de décisions précipitées, voire irrégulières, prises à la majorité.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'article cité ci-dessus, dont l'auteur n'aura pas manqué de connaître des nuits d'insomnie durant les premières années d'existence des Communautés. D'autant plus que c'est la Cour de justice elle-même qui, dans l'affaire Costa/Enel, avait nettement circonscrit les Communautés en dehors du domaine des « traités internationaux ordinaires », en signifiant de plus aux Etats membres qu'ils avaient limité leurs droits souverains en faveur des Communautés.

Mais l'auteur peut-il vraiment se sentir satisfait à l'idée qu'un des principes fondamentaux du Marché commun, inscrit en connaissance de cause dans le Traité, a cessé d'être mis en vigueur dans la pratique, et cela dans une mesure que même les initiateurs des « décisions de Luxembourg » n'ont ni exigée, ni prévue ? Ne faut-il pas considérer au contraire que la conception qu'il se fait d'Etats autonomes et souverains, soustraits à tout danger de minorisation, se trouve de toute façon contredite par le fait que l'arrêt précité a reconnu au droit communautaire la primauté sur les différents droits nationaux, dont les dispositions ne peuvent par suite sortir leurs effets lorsqu'elles sont incompatibles avec celles du droit communautaire ?

Mais, pour notre auteur, les « intérêts vitaux » qui lui sont chers devraient sans doute avoir pour effet de restaurer la liberté d'action des Etats, non seulement pour l'avenir, mais également pour le passé à l'égard des dispositions du droit communautaire déjà édictées. Enfin, il faudrait aussi rayer d'un trait de plume le principe des effets directs du droit communautaire, de manière à satisfaire pleinement le « jus cogens » du droit des gens en matières d'organisation internationales et à rétablir dans son premier état le monde des espaces économiques autonomes des Etats.

A ce propos, notre auteur ne devrait pas oublier non plus de préconiser que les activités de la Cour de Justice soient cantonnées à un rôle beaucoup plus restreint et orthodoxe. Car cette dernière

(1) Réponse à l'article de N.E.S. paru dans le n° 172, février 1974, p. 57 de la Revue

ne s'est pas contentée — abondant en cela dans le sens de l'auteur — de proclamer l'illégalité de décisions du Conseil prises à la majorité (1), mais adoptées inconsidérément ; elle a, en outre, poussé l'audace jusqu'à déclarer nulles de « bénéfiques » décisions prises à l'unanimité (2), ce qui risque, à tout moment, de se reproduire à l'avenir aussi bien

dans le cadre d'une procédure préjudicielle que dans le cadre d'un recours en annulation formé par un Etat membre (quand bien même cet Etat aurait pu contribuer à l'adoption à l'unanimité de l'acte attaqué).

Mais peut-être ces réflexions conduiront-elles notre auteur à reculer devant ces conséquences ultimes qu'il n'a manifestement pas envisagées, pour retourner à la logique et à l'esprit des traités en vigueur, qui, dans l'intérêt des progrès de l'intégration — et non dans celui de la stagnation ! — ne font certainement pas obstacle à la recherche d'une solution unanime lorsque se posent des questions importantes.

GAIUS

(1) Ce fut le cas tout dernièrement après une mise en minorité de l'Irlande dans l'affaire Irlande c/Conseil, aff. 151/73, arrêt du 21 mars 1974.

(2) Tout récemment en ce qui concerne l'art. 28 par. 3 du règlement n° 3 du Conseil concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, arrêt du 28.5.1974, aff. 191/73. Niemann c/Bundesversicherungsanstalt).

Nous avons transmis à notre ami N.E.S. les observations de notre ami commun M. Gaius. Nous lui avons d'ailleurs indiqué que de divers côtés nous avons reçus, de plusieurs amis de la Revue, des remarques allant dans le même sens que celle de Gaius.

Il nous fait observer, tout en maintenant entièrement ses pensées, que les critiques de celui-ci se rapportaient en fait à des questions que lui-même n'avait pas évoquées, telles l'application directe du droit communautaire ; que par ailleurs, loin de mettre en doute l'autorité de la Cour de Justice, il s'était contenté d'opposer l'autorité plus ou moins grande que celle-ci pourrait reconnaître à des appréciations de fait plus que de droit faites par

le Conseil à l'unanimité et à la majorité. Enfin, il nous a fait remarquer qu'il n'était pas une organisation internationale qui pour les questions importantes n'estimait impensable d'abandonner le consensus et qu'il attendrait avec curiosité les réactions du Royaume-Uni à un rejet à la majorité de ses propositions de renégociation.

Désolés de voir deux bons amis, manifestement l'un et l'autre de bonne foi, nourrir des idées qui pour contenir chacune une large part de raison sont diamétralement opposées, nous ne pouvons que renvoyer la solution de leur différend à nos lecteurs.

D. V.

ÉVOLUTION RÉCENTE DES MONOPOLES NATIONAUX A CARACTÈRE COMMERCIAL (art. 37 CEE)

Thierry
Lagasse de Loch (1)

Le Traité de Rome, dans son article 37, enjoint aux Etats membres d'aménager progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial de telle façon qu'à l'expiration de la période transitoire, c'est-à-dire à partir du premier janvier 1970, toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés soit exclue.

Nous ne nous proposons pas ici d'apporter une contribution nouvelle à l'interprétation des termes de l'article 37 dont l'obscure clarté a été soulignée jadis par C.A. Colliard.

Maintenant que la période de transition a touché à sa fin, nous essaierons plutôt de voir, d'une part, la réponse que l'obligation d'aménagement a reçue concrètement dans la réalité juridique et économique, et d'autre part, à l'aide des exemples des monopoles français des poudres et explosifs et des tabacs manufacturés, comment des entreprises qui bénéficiaient jusque là d'une position dominante grâce à la tutelle exercée sur leur marché par les Etats nationaux vont réagir face à l'éclatement de la structure monopolistique traditionnelle et à l'apparition de forces concurrentielles.

Mais avant d'en venir à ces deux points forts de notre analyse, nous évoquerons les problèmes suscités par les monopoles commerciaux au sein d'un marché commun concurrentiel.

I. — La problématique des monopoles nationaux à caractère commercial et la conception communautaire de l'aménagement

Dans ses dernières recommandations (1), la Commission a rappelé le contexte dans lequel s'insérait l'adaptation des monopoles nationaux présentant un caractère commercial et a circonscrit, en même

(1) L'auteur, Docteur en Droit de l'Université de Louvain, a approfondi les aspects évoqués ici dans le cadre d'un mémoire de licence en Sciences Economiques pures. Un stage à la Direction de la concurrence des Communautés européennes lui a permis par ailleurs d'avoir une approche concrète et immédiate des problèmes suscités par les monopoles commerciaux. Il tient à remercier les professeurs A. Jacquemin et P. de Woot qui ont bien voulu diriger ce mémoire, ainsi que les membres du Centre de Recherches Interdisciplinaires Droit - Economie (C.R.I.D.E.).

(1) Recommandation du 25 novembre 1969 concernant le monopole français de la potasse (JOCE, L 6/13) et le monopole italien des briquets (JOCE, L 6/16).

Recommandations du 22 décembre 1969 concernant neuf autres monopoles et contenues dans le JOCE du 9 février 1970, n° L 31. A) France : allumettes (p. 4) ; scories Thomas (p. 7) ; alcool (p. 17) ; poudres et explosifs (p. 24). B) Italie : allumettes (p. 1) ; papier à cigarettes (p. 9) ; pierres à feu (p. 12) ; sel (p. 14). C) Allemagne : alcool (p. 20).

temps que les problèmes liés à leur existence, la notion d'aménagement.

La liberté de circulation des marchandises s'inscrit parmi les objectifs principaux du Traité de Rome dont la réalisation permettra d'atteindre les fins énoncées à l'article 2 du Traité. Or, si les articles 30 à 34 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne permettent d'éliminer les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent entre les Etats membres, ces dispositions n'auraient pu assurer la libération des échanges dans les secteurs gérés par les monopoles.

Ceux-ci en effet, en vertu de leurs droits exclusifs d'importer, d'exporter et de commercialiser certains produits « restaient libres de décider si, dans quelle mesure et à quelles conditions, les produits provenant des autres Etats membres peuvent être admis sur le marché national (ou, au contraire, dans quelle mesure les produits nationaux peuvent être exportés vers les Etats membres) ».

Le Rapport Spaak l'avait déjà souligné en 1956 : « Un problème particulier se pose quand le réglage direct des importations s'opère, non par des contingents, mais par l'institution d'un monopole d'achat, qu'il soit celui d'un office public ou d'un groupement privé auquel l'Etat donne délégation. Dans ce cas, l'autorité qui détermine la limite des importations se confond avec l'acheteur lui-même. On ne peut donc appliquer une formule automatique d'élargissement, car il n'est pas concevable de rendre obligatoires des achats qui ne seraient pas nécessaires. »

Il existe donc, à côté de discriminations normatives (« normative » Diskriminierungen), qui trouvent leur fondement juridique dans une loi ou dans un autre acte de droit de l'autorité publique — dans une norme positive —, des discriminations ponctuelles (« punktuelle » Diskriminierungen) qui ne sont prévues par aucune disposition mais qui résultent ou peuvent résulter de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire (2). Parmi les premières on rangera notamment les mesures qui prévoient des circuits commerciaux différents pour les produits nationaux et pour les produits importés, provoquant ainsi une augmentation des frais de distribution pour ces derniers, ainsi que celles qui appliquent aux marchandises importées des taxes, ou d'autres formes d'imposition, plus élevées que celles applicables aux marchandises nationales similaires, produites par le monopole. Comme exemple du deuxième type de discriminations — de loin les plus nombreuses et les plus contraignantes pour les

échanges —, on peut citer la fixation, par le monopole, du prix de détail des produits importés et la limitation quantitative, au détriment des produits étrangers, lors de l'approvisionnement du réseau de distribution de gros (3).

Dès lors, pour la Commission, l'article 37 ne se borne pas à exiger la suppression des discriminations résultant directement des dispositions applicables aux produits sous monopole : d'autres dispositions du Traité, notamment celles qui interdisent les taxes d'effet équivalent aux droits de douane et les mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives sauraient y pourvoir, en l'absence d'un article sur les monopoles nationaux.

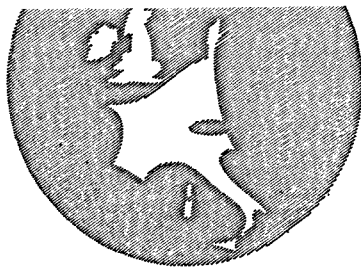
En exigeant l'aménagement progressif des monopoles, l'objectif de l'article 37 est d'exclure que puissent encore se produire, après la période de transition, les discriminations que peuvent entraîner « certains pouvoirs particuliers dont les monopoles disposent en ce qui concerne l'importation et l'écoulement sur leur marché, ou l'exportation, de certains produits. »

Aussi, en 1969, l'exécutif communautaire ne s'est-il pas limité à recommander — comme dans ses premières recommandations — l'élargissement graduel des possibilités d'importations (recommandations quantitatives) mais a estimé que la solution la meilleure, en raison de son efficacité certaine, pour atteindre l'objectif fixé par l'article 37, consistait dans la suppression des droits exclusifs d'importation et de commercialisation pour autant qu'ils concernent le commerce entre Etats membres (recommandations qualitatives, créatrices d'une réelle égalité concurrentielle dans les pays détenteurs de monopoles). Il convient cependant de bien mesurer la portée de la recommandation de la Commission : si la suppression des droits exclusifs est la solution la meilleure — en ce qu'elle fait disparaître la source même des discriminations ponctuelles — pour réaliser la finalité de l'article 37, elle n'est pas la seule possible et d'autres méthodes — dont la Commission laisse le choix aux Etats membres — sont concevables, « qui laisseraient subsister les droits exclusifs, mais en limitant leur exercice de façon à assurer l'exclusion des discriminations » (4).

(3) Cf. A. PAPPALARDO : « Les monopoles nationaux à caractère commercial et le Traité CEE : l'état actuel de la question », in *Cahiers de Droit Européen*, premier numéro de 1974.

(4) Cf. A. PAPPALARDO : « Les monopoles nationaux à caractère commercial et le Traité CEE : l'état actuel de la question », in *Cahiers de Droit Européen*, premier numéro de 1974.

(2) Cf. A. PAPPALARDO : « Die Umformung der staatlichen Handelsmonopole (art. 37 EWG, Vertrag) », in : « *Wirtschaft und Wettbewerb* », 4/1971/235.



II. — État actuel de l'aménagement des monopoles

Dans les deux tableaux synoptiques qui suivent (voir pages 336 à 339), nous avons « photographié » les pouvoirs des différents monopoles commerciaux au début et à la fin de la période de transition. Leur confrontation permettra, croyons-nous, de mieux suivre le chemin parcouru, au sein de chaque secteur, dans la voie de l'aménagement.

Du second tableau, qui reflète la situation existante à la date du premier janvier 1974, il ressort que seuls 6 monopoles sur 16 ont été complètement transformés, conformément aux dispositions de l'article 37 : il s'agit des monopoles des allumettes et des poudres et explosifs pour la France, des briquets, du sel, des pierres à feu et du papier à cigarettes pour l'Italie. Aucune de ces transformations ne s'est d'ailleurs effectuée avant l'expiration de la période de transition. En fait, seuls deux monopoles avaient été aménagés avant le premier janvier 1970 : la quinine et les bananes en Italie (5).

Les structures monopolistiques subsistent partiellement ou totalement, dans les autres secteurs (6). Pour ceux-là, la fin de la période de transition constituant le dernier délai pour la réalisation de l'aménagement, les dispositions qui rendent possibles des discriminations — tout comme celles qui les prévoient expressément — sont incompatibles avec l'article 37.

De surcroît, la Commission a retenu la thèse de l'applicabilité directe de l'article 37, § 1. Il en découle, pour les particuliers, des droits que les juridictions doivent sauvegarder et auxquels il ne saurait être opposé des dispositions contraires du droit interne, même si l'Etat membre concerné tarde à les éliminer. Dans la mesure où les droits exclusifs des monopoles n'ont pas été aménagés conformément à l'article 37, ils ne peuvent plus être invoqués pour entraver l'importation, la commercialisation et l'exportation de certains produits. Les Etats membres détenteurs de monopoles sont donc tenus en premier lieu de ne plus appliquer les dis-

positions contraires à l'article 37 : la violation de cette obligation constituerait une infraction du Traité (7).

Néanmoins, le respect de cette obligation ne permettra pas en pratique de réaliser l'objectif de l'article 37, aussi longtemps que les dispositions de droit interne contraires au Traité n'auront pas été formellement abrogées. La présence de ces dispositions nuira en effet à la clarté et à la sécurité juridique ; les ressortissants des Etats membres continueront à estimer que le régime en vigueur pour les produits en cause les empêche, comme par le passé, d'importer, de commercialiser et d'exporter librement.

Selon la Commission, il incombe par conséquent aux Etats membres, en vertu de l'article 5 du Traité C.E.E. (8), de prendre sans délai toutes les mesures susceptibles d'assurer la réalisation pratique du but de l'article 37 et, en particulier, de mettre fin formellement aux dispositions nationales incompatibles avec cet article.

Si l'on examine maintenant les six monopoles aménagés, plusieurs considérations se dégagent, particulièrement instructives pour la configuration future des autres monopoles commerciaux dont l'adaptation n'est pas encore — ou pas encore totalement — réalisée.

— En premier lieu, on remarquera que les monopoles ont été dépouillés du droit exclusif de fabrication (9). En les privant de cette prérogative, les législateurs français et italien ont fait preuve de beaucoup de radicalisme ; en effet, l'article 37 régit uniquement les monopoles commerciaux et l'exclusivité de la fabrication des seuls produits nationaux n'y est pas en cause (10). Mais ce dépassement des exigences du Traité a d'heureuses répercussions sur le plan économique puisqu'il permet d'accéder à une plus grande égalité concurrentielle entre industriels européens en supprimant l'avantage spatial dont disposaient les monopoles. Comme l'a

(5) Les échanges de quinine sont cependant négligeables, tandis que le monopole des bananes avait été établi pour écouler les bananes de Somalie ; l'effet de son aménagement sur la concurrence à l'intérieur du Marché Commun a été insignifiant.

(6) Le monopole allemand des allumettes n'est pas tenu par l'obligation d'aménagement, bénéficiant de l'exception prévue par le § 5 de l'article 37.

(7) Premier rapport sur la politique de concurrence (joint au « Cinquième rapport général sur l'activité des Communautés »). Bruxelles, Luxembourg, avril 1972, p. 153.

(8) Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté.

(9) Exception faite des allumettes, du sel, et, en ce qui concerne les poudres et explosifs, des produits à usage spécifiquement militaire. Mais, en vertu d'une dérogation particulière prévue par le Traité (art. 223, 1, alinéa b), ceux-ci ne tombent pas dans le commerce communautaire.

(10) COLLIARD C. A. : « Régime de l'article 37 : aspects juridiques », in : « L'entreprise publique et la concurrence », Semaine de Bruges, 1968, p. 151.

souligné de Beaumont (11), « le monopole dispose, du fait de l'exclusivité de la production, d'une certaine rente de situation sur le marché national. Si, avec l'ouverture des frontières, les entreprises des autres Etats membres peuvent venir le concurrencer cette concurrence sera toujours limitée par le fait que ces entreprises ne pourront s'installer sur le territoire où elles concurrencent le monopole national. Les coûts de transport seront un peu plus élevés pour elles ».

En même temps, la possibilité pour les entrepreneurs européens de venir s'établir sur le territoire du monopole supprime le déséquilibre qui se serait introduit si le monopole avait pu créer des unités de production dans les autres Etats membres sans que les industries correspondantes de ceux-ci disposent du même droit en France ou en Italie (12).

— Bien que le monopole des poudres et explosifs et celui des briquets aient été aménagés, et bien que les différentes discriminations auxquelles ils donnaient lieu aient disparu, la libre circulation des produits qu'ils couvraient n'est pas encore entièrement réalisée puisque des autorisations, dans le cas des poudres, et des licences, dans le cas des briquets, sont toujours exigées à l'importation.

Comme le rappelait C. A. Colliard (13), l'aménagement prévu à l'article 37 § 1 a une double finalité : une finalité directe, la suppression de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres, et une finalité plus générale qui est celle du Traité lui-même, la libre circulation des marchandises. L'aménagement des monopoles nationaux contribue à la réalisation de la finalité poursuivie par le Traité mais cette contribution risquerait d'être vaine si les autres obstacles à la liberté de circulation des marchandises, et notamment ceux visés par l'article 30, n'étaient pas aussi éliminés.

— Ces licences ou autorisations d'importation constituent par ailleurs des armes très efficaces entre les mains des anciens monopoleurs pour enrayer les courants des échanges et freiner la concurrence des rivaux européens. Aussi bien est-ce dans cette optique qu'elles ont été introduites, particulièrement en Italie pour les briquets. Dans ce pays, il s'agit déjà de la seconde entorse aux règles concurrentielles depuis l'aménagement du monopole, la première ayant consisté dans la ferme-

ture des frontières pendant dix mois (de juin 1970 à avril 1971) de manière à protéger le lancement des nouveaux modèles du monopole et à écarter les produits inédits mis au point par ses concurrents.

De surcroît, la licence est double : il faut un premier titre pour être autorisé *personnellement* à importer ; valable pendant un an, il est renouvelable automatiquement moyennant le paiement d'une taxe. Une seconde licence est ensuite nécessaire pour introduire un *produit* déterminé sur le marché italien ; celle-ci n'est valable que pendant 90 jours et son renouvellement entraîne, selon les concurrents, étrangers, une perte de temps considérable.

— En définitive, les monopoles des allumettes, en France, et du sel, en Italie, mis à part, la seule exclusivité dont disposent encore les anciens monopoles concerne l'importation des produits originaires des pays tiers. L'article 37, qui ne vise que les discriminations entre les ressortissants des Etats membres, les y autorise pour les produits qui proviennent directement de ces pays (14). Pour les produits originaires des pays tiers mais en provenance d'un Etat membre, l'article 115 peut être invoqué à condition qu'il y ait détournement de trafic effectif ou imminent, comme la Commission n'a pas manqué de le rappeler à la France pour les poudres et explosifs (15).

III. — Stratégies face à une structure oligopolistique à la lumière de deux exemples français : les poudres et les tabacs manufacturés

La suppression de la structure monopolistique et l'apparition d'un marché élargi aux dimensions européennes, dans lequel plusieurs entreprises concurrentes se partagent la demande, va déterminer une profonde mutation des finalités poursuivies par les anciens monopoles.

(11) DE BEAUMONT R. : « L'aménagement des monopoles d'Etat français visés par l'article 37 du Traité de Rome », p. 244.

(12) KAISER J. H. : « Le secteur public et l'économie de marché », in : « L'entreprise publique et la concurrence », Semaines de Bruges, 1968, p. 283.

(13) COLLIARD C. A. : « L'obscurité de l'article 37 du Traité de Communauté Economique Européenne », in Recueil Dalloz, 1964, p. 265.

(14) G. van HECKE : « Government enterprises and national monopolies under the EEC Treaty », Common Market Law Review, mars 1966, p. 459. Cfr. aussi COLLIARD, Recueil Dalloz, 1964, p. 264 et WURDINGER, Wirtschaft und Wettbewerb, 1965, p. 276.

(15) Notons par ailleurs que le contrôle de ces importations n'est pas toujours effectué par le monopole transformé mais bien par l'Etat ; il y a alors dissociation entre les activités proprement commerciales et les activités de puissance publique. Ainsi en est-il pour l'ancien monopole des poudres.

TABLEAU I. — Pouvoirs des monopoles nationaux à caractère commercial au début de la période de transition.

Monopoles relevant de l'article 37 du Traité C.E.E.	Organisme titulaire	Production	Acquisition de la production	Importation	Vente	Exportation	Particularités
ALLEMAGNE							
1. Alcool	Bundesmonopolverwaltung für Branntwein sous contrôle du Ministère des Fin.	Alcool non agricole : droit exclusif exercé par contrat au privé. Alcool agricole : libre mais contingenté pour les alcools qui doivent être obligatoirement cédés à l'Etat (alcools de rétrocession).	Alcool non agricole : droit exclusif. Alcool agricole de rétrocession : droit exclusif.	Droit exclusif sauf certains alcools spécifiques (cognacs, liqueurs...).	Droit exclusif pour les alcools agricoles de rétrocession et pour les alcools non agricoles. Les alcools libres sont grevés d'une redevance.	Droit exclusif pour les alcools agricoles de rétrocession et pour les alcools non agricoles.	
2. Allumettes	Deutsche Zundwarenmonopolgesellschaft.	Contrôle de la production : tous les producteurs sont obligatoirement membres de l'organisme.		Droit exclusif.	Droit exclusif (stage grossiste).	Droit exclusif.	Le trust suédois STAB (Svenska Tandstichs A. B.) est producteur majoritaire sur le marché allemand.
FRANCE							
1. Alcool	Ministère des Finances. Service des Alcools.	Alcool non agricole : droit exclusif par autorisation au privé. Alcool agricole : libre mais contingenté pour les alcools qui doivent être obligatoirement cédés à l'Etat (alcool de rétrocession).	Alcool agricole : droit exclusif pour alcools de rétrocession.	Alcool éthylique : droit exclusif. Eaux-de-vie et boissons spiritueuses : droit exclusif mais liberté moyennant paiement d'une surtaxe à l'importation.	Droit exclusif de vente des alcools de rétrocession. Les alcools libres sont grevés d'une redevance.	Droit exclusif pour les alcools de rétrocession et l'alcool non agricole.	
2. Allumettes	Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes (SEITA).	Droit exclusif.		Droit exclusif.	Libre.	Droit exclusif.	
3. Papiers de presse	Société Professionnelle des Papiers de Presse (SPPP).	Libre mais subventionnée indirectement.	Des contrats d'achat conclus par la SPPP garantissent l'écoulement de toute la production nationale.	Droit exclusif.	Libre mais les prix font l'objet d'une péréquation par la SPPP.	Libre.	
4. Potasse	Société Commerciale des Potasses et de l'Azote.	Monopole de fait pour les sels de potasse. Libre pour les engrais composés.		Droit exclusif.	Droit exclusif pour les sels de potasse (mon. de fait). Libre pour les engrais composés.	Droit exclusif.	Accord de cartel avec les producteurs allemands.
5. Poudres et explosifs	Ministère de la défense. Service des Poudres.	Droit exclusif sauf pour dynamite et nitroglycérine not. (partage de marché).		Droit exclusif sauf autorisation au privé pour produits à destination non militaire.	Droit exclusif avec délégation au privé.	Droit exclusif.	

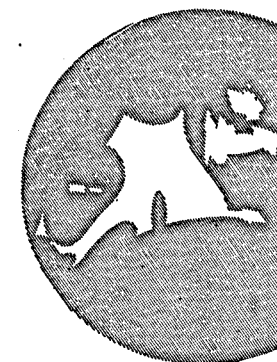


6. Produits pétroliers	Ministère de l'Indus- trie. Direction des Carbu- rants.	Contrôle de la capa- cité de raffinage du brut destiné à la con- sommation française (contingent).		Contingentement du brut et des produits finis destinés à la con- sommation nationale.	Contrôle des produits mis à la consumma- tion (cf. production et importation).	Libre.	Lors de la constitution de ce régime d'autori- sation, le législateur français lui-même ne le considérerait pas comme étant un monopole (cf. exposé des mo- tifs).
7. Tabacs manufacturés	Société d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes (SEITA).	Droit exclusif.		Droit exclusif.	Droit exclusif (vente en gros et au détail).	Droit exclusif.	
8. Scories Thomas	Société Nationale de Scories Thomas (SN- ST).	Libre.	En vertu d'un accord interprofessionnel, tou- te la production est vendue à la SNST.	Exclusivité qui découle du monopole de vente.	Droit exclusif (vente en gros).	Droit exclusif.	Le fondement juridique du monopole est incer- tain.
ITALIE 1. Allumettes	Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF).	Droit exclusif.		Droit exclusif réservé à l'Etat.	Droit exclusif exercé par l'Amministrazione Autonoma dei Mono- poli di Stato (AAMS).	Libre.	Le trust suédois STAB contrôle 20 % de la production du CIF.
2. Briquets	Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF).	Droit exclusif.		Droit exclusif exercé par le CIF.	Prix de vente aux détaillants fixés par le CIF mais imposition d'un prix maximum pour les briquets cou- rants par le Min. des Fin.	Libre.	
3. Sel	Amministrazione Auto- noma dei Monopoli di Stato (AAMS) (géogra- phiquement limité à l'Italie continentale).	Droit exclusif.		Importation pour usage direct : libre.	Droit exclusif.	Droit exclusif.	Coexistence du mono- pole d'Italie continen- tale et d'une produc- tion privée (Iles Ita- liennes).
4. Tabacs manufacturés	Amministrazione Auto- noma dei Monopoli di Stato (AAMS).	Droit exclusif.		Droit exclusif.	Droit exclusif.	Droit exclusif.	
5. Papier à cigarettes	Amministrazione Auto- noma dei Monopoli di Stato (AAMS).	Contrôle de la produc- tion par autorisation à des producteurs privés.	Droit exclusif.	Droit exclusif.	Droit exclusif.	Libre.	
6. Pierres à feu	Amministrazione Auto- noma dei Monopoli di Stato (AAMS).	Droit exclusif.		Droit exclusif.	Droit exclusif.	Libre.	

Ce tableau s'inspire de celui de A. JACQUEMIN, « Régime de l'article 37 du Traité C.E.E. : les aspects économiques » in « L'entreprise Publique et la Concurrence », Semaine de Bruges, 1968.

TABLEAU II. — Etat d'aménagement des pouvoirs des monopoles nationaux à caractère commercial après la période de transition (*).

Monopoles relevant de l'article 37 du Traité C.E.E.	Organisme titulaire	Production	Importation	Vente	Exportation	Remarques
ALLEMAGNE						
1. Alcool	Bundesmonopolverwaltung für Branntwein sous contrôle du Min. des Fin.	Alcool non agricole : droit exclusif exercé par contrat au privé. Alcool agricole : — monopole de rectification, — production libre mais contingentée pour les alcools qui doivent être obligatoirement cédés à l'Etat (alcool de rétrocession).	Alcool éthylique : droit exclusif. Eaux-de-vie (sauf cognac, rhum) : droit exclusif ; mais autorisation générale pour les produits de la communauté.	Alcools agricoles de rétrocession et alcools non agricoles : droit exclusif. Les alcools libres sont grevés d'une redevance.	Droit exclusif pour les alcools agricoles de rétrocession et pour les alcools non agricoles.	L'aménagement du monopole est lié à la mise en œuvre d'une réglementation commune de marché pour l'alcool agricole.
2. Allumettes	Deutsche Zundwarenmonopolgesellschaft.	Contrôle de la production : tous les producteurs sont obligatoirement membres de l'organisme.	Droit exclusif.	Droit exclusif (stade grossiste).	Droit exclusif.	Bénéfice de l'art. 37 par. 5 du Traité C.E.E.
FRANCE						
1. Alcool	Ministères des Finances. Services des Alcools.	Alcool non agricole : droit exclusif exercé par autorisation au privé. Alcool agricole : libre mais contingenté pour les alcools qui doivent être obligatoirement cédés à l'Etat (alcool de rétrocession).	Alcool éthylique : droit exclusif. Eaux-de-vie et boissons spiritueuses : droit exclusif mais liberté moyennant paiement d'une surtaxe à l'importation.	Droit exclusif de vente des alcools de rétrocession. Les alcools libres sont grevés d'une redevance.	Droit exclusif pour alcools de rétrocession et alcool non agricole.	Idem que pour le monopole allemand.
2. Allumettes	Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes (SEITA).	Droit exclusif.	Libre.	Libre (vente en gros et au détail).	Droit exclusif.	
3. Papiers de presse	Société Professionnelle des Papiers de Presse (SPPP).	Libre mais subventionnée indirectement.	Droit exclusif.	Libre mais les prix font l'objet d'une péréquation par la SPPP.	Libre.	
4. Potasse	Société Commerciale des Potasses et de l'Azote.	Monopole de fait pour les sels de potasse. Libre pour les engrais composés.	— Sels de potasse : droit exclusif (impératif de politique agricole et de développement régional). — Engrais composés : libre.	— Sel de potasse :	Libre.	



5. Poudres et explosifs	Société Nationale des Poudres et Explosifs (SNPE).	Usage spécifiquement militaire : droit exclusif (certaines dérogations pour sociétés françaises). Usage civil : libre moyennant autorisation.	Usage spécifiquement militaire : droit exclusif (certaines dérogations pour sociétés françaises). Usage civil : libre moyennant autorisation cas par cas (régime plus strict pour les produits mixtes).	Usage spécifiquement militaire : droit exclusif (certaines dérogations pour sociétés françaises). Usage civil : libre moyennant autorisation.	Usage spécifiquement militaire : exportations limitées à certains cas. Droit exclusif moyennant autorisation (certaines dérogations pour sociétés françaises). Usage civil : libre moyennant autorisation cas par cas (régime plus strict pour les produits mixtes, applicable aussi à la SNPE).	Bénéfice de l'art. 223, 1, alinéa b) du Traité C.E.E. pour les produits à usage spécifiquement militaire.
6. Produits pétroliers	Ministère de l'Industrie. Direction des carburants.	Contrôle de la capacité de raffinage du brut destiné à la consommation française (contingent) ; ne porte plus que sur l'essence.	Contingentement du brut et des produits finis destinés à la consommation nationale.	Contrôle des produits mis à la consommation (cf. production et importation).	Libre.	La suppression du contingentement à l'importation peut être reportée jusqu'au 31-12-73 (décision de la Commission sur base de l'art. 115).
7. Tabacs manufacturés	Société d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes (SEITA).	Droit exclusif.	Droit exclusif.	Droit exclusif (vente en gros et au détail).	Droit exclusif.	L'abolition des droits exclusifs d'importation et de commercialisation de gros doit intervenir avant le 1-1-1976 au plus tard. (Résolution du Conseil du 21-4-1970).
8. Scories Thomas	Société Nationale des Scories Thomas (SNST).	En vertu d'un accord interprofessionnel, la SNST achète toute la production.			Libre.	
ITALIE						
1. Allumettes	Consortio Industrie Fiammiferi (CIF).	Droit exclusif.	Libre		Libre.	L'abolition du droit exclusif de commercialisation de gros doit intervenir avant le 1-1-1976 au plus tard.
2. Briquets	Consortio Industrie Fiammiferi (CIF).	Libre moyennant licence.	Libre moyennant licence.	Libre moyennant licence.	Libre.	
3. Sel	Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) (géographiquement limité à l'Italie continentale).	Droit exclusif.	Sel alimentaire : libre. Sel industriel : libre moyennant visa du monopole.	Libre (vente en gros et au détail).	Droit exclusif.	
4. Tabacs manufacturés	Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).	Droit exclusif.	Droit exclusif.	Droit exclusif.	Droit exclusif.	Comme le monopole français.
5. Papiers à cigarettes	Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).	Libre.	Libre.	Libre. La vente au détail est assurée par les débiteurs de tabac.	Libre.	
6. Pierres à feu	Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).	Libre.	Libre.	Libre.	Libre.	

(*) Ce tableau décrit la situation existante à la date du 1^{er} janvier 1974. Les différentes adaptations intervenues sont en caractère gras.



Il ne s'agira plus pour eux, comme à l'origine, de procurer à l'Etat les recettes fiscales les plus élevées possibles, de soutenir l'agriculture et de sauvegarder l'autonomie nationale mais au contraire d'atteindre une rentabilité maximale : dans un espace concurrentiel, l'entreprise déficitaire, dépourvue de toute puissance d'autofinancement, est irrémédiablement vouée à l'élimination.

Dans cette nouvelle recherche d'un profit maximum (16), les anciens monopoles mettront en œuvre un ensemble de stratégies que l'on peut déjà déceler, notamment, chez la Société Nationale des Poudres et Explosifs et chez le monopole des tabacs manufacturés. A cet égard, il peut paraître surprenant — voire prématuré — de choisir un monopole dont l'aménagement des droits exclusifs n'a pas encore été réalisé. Mais si le SEITA continue dans l'ombre à bénéficier de la tutelle étatique et s'il n'affronte pas encore ses rivaux dans le cadre d'une concurrence efficace, des forces concurrentielles, même diminuées, existent (17) et le contraignent dès à présent à réagir sur plusieurs plans. Par ailleurs, les produits couverts par le monopole — les tabacs manufacturés — se prêtent particulièrement bien à la concurrence et mobilisent toutes les variables de la stratégie de marché. Il nous a donc paru intéressant de le retenir pour notre analyse.

A. — POUDRES ET EXPLOSIFS (18)

Devant la concurrence européenne, l'ancien monopole s'est tout d'abord transformé juridiquement, il a ensuite concentré ses moyens de production et a créé un groupement d'intérêt économique. Examinons chacune de ces réactions plus en détail.

— *Mutation juridique* : En vertu de la loi d'aménagement du 3 juillet 1970, le Service des Poudres, qui était une régie directe de l'Etat, disparaît en tant qu'entité juridique ; ses activités industrielles et commerciales sont transférées à la Société Nationale

des Poudres et Explosifs (SNPE), société nouvelle, d'économie mixte, dont l'Etat détient la majorité du capital.

L'aménagement du monopole ne requerrait pas une transformation aussi profonde de ses structures juridiques et si cette mutation a été voulue, c'est parce que le fonctionnement du Service des Poudres en régie et l'organisation financière dont il était doté ne lui permettaient pas d'intervenir efficacement dans un espace concurrentiel.

En effet, comme le Service travaillait à la fois pour la Défense nationale et pour des particuliers, on avait voulu concilier une certaine souplesse de gestion et le maintien du contrôle parlementaire en adoptant le procédé de la régie. La formule d'un budget annexe, assorti de fonds spéciaux (19) et d'avances du Trésor pour pallier les inconvénients d'une stricte application des règles budgétaires classiques, avait été retenue. Mais elle n'accordait pas au Service la personnalité morale tout en lui concédant une autonomie financière de fait (20), ce qui en définitive aboutissait à une falsification de la concurrence :

— L'absence de personnalité morale l'empêchait d'avoir la position fiscale de « producteur » : ses investissements et ses frais généraux n'étaient pas soumis à la T.V.A., ce qui ne lui permettait pas, comme aux industriels privés, de récupérer les taxes grevant ses investissements et tendait à un relèvement de ses prix de vente.

— L'autonomie financière de fait l'obligeait à supporter certaines charges sociales qui n'incombaient pas, ou dans une moindre mesure, aux services industriels fonctionnant dans le cadre du budget général de l'Etat ou aux entreprises privées.

Une autre forme juridique devrait donc être recherchée. L'établissement public à caractère industriel et commercial, bien qu'offrant un certain degré d'autonomie et un caractère décentralisé, ne convenait pas : établissement public, qui émane entièrement de la puissance publique, il reste contraignant au point de vue de la commercialisation et de l'exportation et pouvait être un obstacle à la conclusion d'accords entre le nouvel organisme et les sociétés du secteur privé ou semi-public ayant des activités complémentaires ou concurrentes. La Société Nationale constituait une solution plus simple et apportait les avantages du droit privé dans un domaine surtout technique et commercial (21).

(16) Les monopoles à finalité fiscale cherchaient aussi à maximiser leur profit mais leur optique était tout à fait différente ; il s'agissait d'atteindre les recettes fiscales les plus élevées possibles et non d'assurer la survie d'une entreprise dans un monde concurrentiel.

(17) Signalons à cet effet que la part des produits européens sur le marché français — en volume — était, en 1972, de 7,4, 23,7 et 4,1 % pour les cigarettes, les cigares et cigarillos, et les scaferlati, respectivement. Elle n'était que de 4,7, 14,4 et 3,1 % pour les mêmes produits en 1968.

(18) Pour ce monopole, deux de nos sources principales ont été :

— DUTHEIL DE LA ROCHERE J. : « L'aménagement du monopole des poudres », Revue de droit administratif, 20 février 1971.

— MAITROT J.-C. : « Feu le Service des Poudres », Revue de science financière, octobre-décembre 1970.

(19) Fonds de roulement, fonds d'amortissement, fonds de réserve.

(20) En droit, le Service n'a pas d'autonomie financière : il dépend du budget général qui le subventionne.

(21) MAITROT J.-C., art. cit., p. 593.

— *Concentration des moyens de production* : Pour des raisons de sécurité militaire, les établissements du Service des Poudres ont été délibérément disséminés sur l'ensemble du territoire. En effet, il était souhaitable, au début du XX^e siècle, que toutes les grandes unités militaires aient une poudrerie à leur disposition dans un rayon de cent à deux cents kilomètres. D'autre part, il importait que chaque établissement puisse fabriquer toute la gamme des produits destinés aux armées.

De nombreuses productions ont ainsi été réparties entre plusieurs poudreries, ce qui multiplie les coûts de transport et n'assure pas une productivité optimale. Or, à l'heure actuelle, la sécurité des approvisionnements n'exige plus la dispersion des établissements : il s'agit d'une protection tout à fait illusoire, lourde de conséquences sur le plan économique. Aussi la réforme du Service prévoit-elle le regroupement de l'ensemble de ses moyens de production, recherche et commercialisation dans cinq de ses établissements et la conversion ou la fermeture des sept autres établissements (22).

L'ensemble de ces opérations ne pourra être effectué que progressivement ; certaines conversions ont déjà été décidées et sont en voie d'achèvement dans les établissements de Pont-de-Claix et d'Esquerdes. Une nouvelle opération concernant le transfert des activités, la conversion des personnels et la fermeture de la poudrerie nationale de Sevran-Livry a été lancée au début de l'année 1970 ; d'autres suivront afin d'atteindre l'objectif final d'un effectif employé de l'ordre de 4 000 personnes et d'un chiffre d'affaires d'environ 350 millions de francs.

— *Groupement d'intérêt économique* : Un rappel préliminaire s'impose concernant la situation particulière du marché français des poudres et explosifs au moment de l'aménagement du monopole. Comme nous l'avons évoqué de façon lapidaire dans le premier tableau, la fabrication des explosifs industriels (dynamites et poudres à base de nitroglycérine) avait été répartie entre l'Etat (Service des Poudres) et l'industrie privée en fonction des teneurs en nitroglycérine, le secteur public s'assurant la production des explosifs à faible teneur tandis que le secteur privé fabriquait les explosifs à teneur élevée (23). De surcroît, le secteur privé procédait à l'encartouchage et à la distribution des explosifs industriels fabriqués par le Service des

Poudres (24). Il en a résulté la coexistence du Service des Poudres d'une part, de producteurs privés et d'un grand nombre d'encartoucheurs indépendants d'autre part.

Venons-en maintenant à la constitution proprement dite du groupement d'intérêt économique. Dans le courant de l'année 1972, l'un des trois principaux fabricants français d'explosifs, la société Nobel Bozel, et la société belge P.R.B. (Poudreries Réunies de Belgique) ont chacune fait apport de leur département poudres et explosifs à deux sociétés nouvelles : l'une de droit français (« Nobel - P.R.B. - Explosifs ») dans laquelle Nobel Bozel détient 60 % du capital et P.R.B. 40 %, l'autre de droit belge, (« P.R.B. - Nobel - Explosifs ») dans laquelle 60 % des actions appartiennent à P.R.B. et 40 % à Nobel-Bozel (25). Face à ce mouvement de concentration, la Société Nationale a riposté en fondant, avec les deux autres principaux fabricants français d'explosifs (la « Société anonyme d'Explosifs » et la société « Davey-Bickford ») ainsi qu'un certain nombre d'encartoucheurs, un groupement d'intérêt économique, particulièrement bénéfique sur le plan commercial puisque désormais la distribution et la commercialisation de ses produits ne lui échapperont plus.

Il ne s'agit pas, dans ce cas-ci, d'une réaction de l'ancien monopoleur face à l'apparition éventuelle, sur son marché, de rivaux potentiels mais bien de sa riposte face à la constitution effective d'un nouveau concurrent immédiat. Mais rien ne prouve que l'association du secteur public et d'une partie du secteur privé ne se serait pas faite également en l'absence de la fusion Nobel-Bozel - P.R.B. Si elle voulait répondre de façon économiquement efficace à la nouvelle concurrence européenne, il fallait en effet que l'industrie française se concerta afin d'assurer l'utilisation optimale des capacités de production et de commercialisation qui existaient respectivement dans le secteur public et dans le secteur privé (26).

— Remarquons enfin qu'à côté de ces trois réponses spécifiques, la Société Nationale continuera, comme le Service des Poudres dans le passé, à développer sa capacité de recherche de manière à favoriser les innovations (27), et veillera également à augmenter ses exportations (28).

(24) Article 2 de l'arrêté ci-dessus. Cela avait pour effet de priver le Service de toute maîtrise sur les prix de vente finaux dont le niveau était arrêté par le secteur privé, diminuant par là-même sa capacité concurrentielle.

(25) Cf. « Le Monde », 5 mai 1972, p. 35.

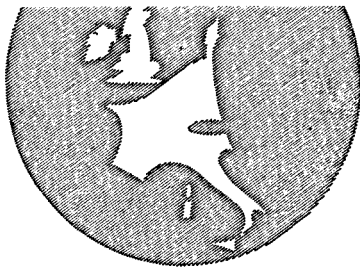
(26) DUTHEIL DE LA ROCHERE J., art. cit., p. 83.

(27) « Le Dauphiné Libéré », 14.12.1971.

(28) En 1971, les ventes auraient été réparties comme suit : 45 % à la défense nationale et 55 % au secteur civil, dont 21 % à l'exportation. Cf. « Le Dauphiné Libéré », 14.12.1971.

(22) En 1968, le Service des Poudres avait 12 établissements employant 6 000 personnes et réalisait un chiffre d'affaires d'environ 300 millions de francs.

(23) Arrêté interministériel du 27.9.1955, complété par un accord non publié entre le Service des Poudres et les dynamiteurs privés.



B. — TABACS MANUFACTURÉS

Le SEITA n'a pas attendu l'expiration de la période transitoire pour s'adapter aux nouvelles conditions structurelles imposées par le Traité de Rome. Dès 1965, ses dirigeants avaient exposé quels seraient les contours futurs du monopole inséré dans un marché commun concurrentiel : « Le SEITA restera en France un monopole de fabrication et de vente dont l'existence est justifiée par son objet fiscal, mais dans l'Europe des Six, il sera simplement une grande entreprise soumise à la concurrence sur le territoire national où se vendent désormais les produits étrangers. En contrepartie, il pourra vendre plus facilement ses produits à l'exportation » (29).

Cette vision prophétique laissait percevoir la conception stratégique du monopoleur qui adoptera simultanément une politique *défensive*, cherchant à conserver, malgré l'âpreté de la concurrence, sa position dominante sur le marché national, et une politique *agressive*, cherchant à neutraliser par une augmentation compensatoire de la demande extérieure la perte partielle éventuelle, au profit de ses rivaux, des débouchés internes.

1) Politique défensive

a) Comme pour le monopole des Poudres, mais au lendemain de la signature du Traité de Rome, la première réponse du SEITA à la pénétration de produits rivaux s'est située sur le plan juridique : l'ordonnance n° 59-80 du 7 janvier 1959 a transformé le SEITA en un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale, administré par un Conseil d'administration et soumis aux règles communes applicables aux grands services nationalisés (30).

Ultérieurement, un décret du 10 janvier 1968 a accordé au SEITA une autonomie plus large, encore que le monopole reste placé sous contrôle du ministère des finances. La gestion est assumée depuis par un directeur général assisté d'un conseil d'administration. Par ailleurs, la comptabilité du monopole a été adaptée, dès 1958, à celle des entreprises privées.

b) La productivité moyenne du travail a été sans cesse accrue, grâce à l'introduction de nouveaux

équipements, entraînant une réduction des effectifs qui, selon le plan décennal de modernisation du SEITA (1960-1970) auraient dû diminuer chaque année d'environ 2 %.

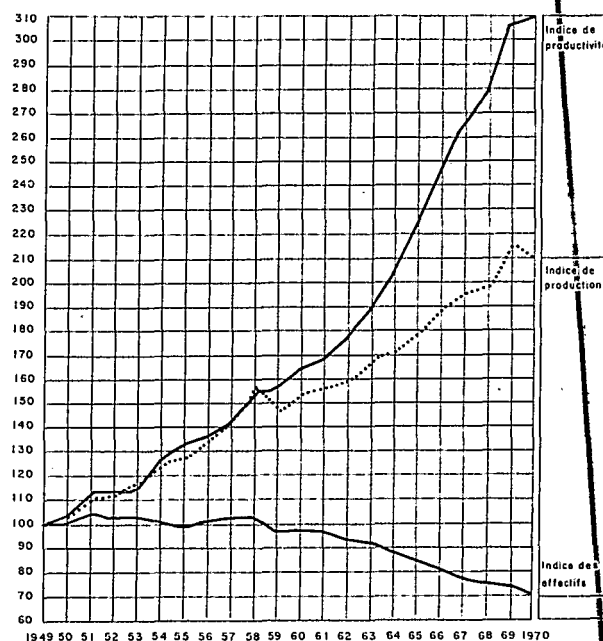
Le tableau III ci-dessous illustre l'allure ascendante de la productivité qui a plus que triplé depuis 1949, passant de l'indice 100 à l'indice 310 en 1970. Il est significatif de constater que le mouvement s'accélère après 1959 (Traité de Rome). D'autre part, il entrerait aussi dans les intentions du SEITA de réduire le nombre de ses usines, qui n'étaient déjà plus que 20 en 1968.

c) L'effort d'innovation ne s'est pas relâché : de nombreux produits nouveaux ont été lancés (nouveaux cigares « Nemrod », cigarette « Gallia » à triple filtre...) accompagnés du substrat publicitaire approprié.

A côté des produits nouveaux imaginés par le SEITA, le monopole a également exploité sous licence des découvertes faites à l'étranger (scaferlati aromatique « Amsterdam » sous licence suisse, nouvelle gamme de 3 cigares américains « Tijuana Smalls »).

d) En 1962, un nouveau statut du personnel a été adopté (décret n° 62.766 du 6 juillet 1962). « Il visait à faire sauter le carcan d'habitudes et de féodalités qui paralysait la gestion du monopole, et à le placer par là même en bonne position dans la compéti-

TABEAU III. — Evolution de la productivité de l'ensemble du SEITA de 1949 à 1970.



Source : bilan de SEITA, 1970.

(29) « 1949-1963 : 15 ans d'évolution du SEITA », Rapport publié par le SEITA en 1965.

(30) Jusqu'à cette date, le SEITA était relié à la « Caisse autonome d'amortissement », créée en 1926 pour recueillir l'ensemble de la recette réalisée par le monopole. Cf., pour cet aspect et pour d'autres, « Parlement Européen - Documents de Séance, 1969-70, 30 avril 1969, document 15 ». Rapport fait au nom de la Commission de la CEE (doc. 122/67.111) au Conseil relative à un règlement concernant les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés.

tion européenne » (31). Unique pour tous les membres du personnel, le nouveau statut mettait fin à la précédente coupure entre les cadres, qui étaient fonctionnaires, et les travailleurs manuels, qui étaient ouvriers d'Etat.

Par ailleurs, la Direction Générale a été réorganisée « afin de l'adapter à ses tâches nouvelles et aux conditions de concurrence résultant du Traité de Rome » (32).

e) Dans l'espace, la distance entre la manufacture et le débit a été minimisée en supprimant la plupart des anciens relais constitués par les entrepôts de tabacs fabriqués (amélioration de la distribution).

2) Politique agressive

La conquête des marchés étrangers semble être, aux yeux des dirigeants du SEITA, l'arme dont ils devront user principalement pour répondre à la présence de leurs rivaux : « L'interpénétration communautaire réalisée dans le secteur des tabacs fabriqués, qui va sans doute accroître les importations en France, rend indispensable la progression des exportations du SEITA » (33).

TABEAU IV. — Part des produits importés sur le marché français : pourcentage des ventes, en volume

	1968	1969	1970	1971	1972
Cigarettes	4,7	5,1	5,6	6,9	7,4
Scaferlatis	3,1	3	3,3	3,8	4,1
Cigares et cigarillos	14,4	16,8	17	20,5	23,7

Exportations françaises, en milliards d'unités.

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
5,2	5,4	6,2	6,5	7,3	8	9

(31) DE BRISSACE : « Cinq milliards en fumée », « Le Monde », du 8 décembre 1964.

(32) « 1949-1963 : 15 ans d'évolution du SEITA », Rapport publié par le SEITA en 1965.

(33) Bilan du SEITA de 1970. On retrouve les mêmes considérations dans le bilan de 1966 : « Pour combattre les effets de cette concurrence, le SEITA doit, lui aussi, faire de vigoureux efforts sur les marchés extérieurs ». Cf. aussi « 1949-1963 : 15 ans d'évolution du SEITA » supra. Le bilan de 1972 mise également sur le progrès des exportations : « ...L'avenir du SEITA ne se situe plus dans le cadre étroit du territoire couvert par le monopole mais bien dans celui, 6 à 7 fois plus vaste, de la Communauté Européenne. Les résultats satisfaisants déjà obtenus à l'exportation et les perspectives ouvertes dans ce nouveau cadre permettent d'espérer une expansion raisonnable de l'activité du SEITA pour les prochaines années ».

Pour lutter contre la part croissante des produits importés sur le marché français, le SEITA a vendu 8 milliards d'unités à l'étranger en 1971, en progression de 10,5 % sur 1970. En 1972, les ventes ont été de 9 milliards d'unités, en progression de plus de 12 % sur 1971 (cf. tableau IV).

A ce stade de l'analyse, il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, de se référer à la classification des stratégies de l'entreprise face à l'internationalisation des affaires telle qu'elle a été présentée par le Professeur Houssiaux (34).

Huit types de stratégies peuvent, selon lui, être distingués :

1) Stratégie de « spécialisation-protection » ; il s'agit d'une stratégie défensive, dynamique grâce à l'innovation, l'entreprise demeurant néanmoins toujours dans le même axe d'activité.

2) Stratégie de « spécialisation-flexibilité » ; cette stratégie s'appuie sur l'exploitation rapide d'un marché et le passage continu d'un produit à un autre.

3) Stratégie de « diversification-protection » ; la base de cette stratégie est la constitution d'un groupe assez large avec une bonne infrastructure de recherche.

4) Stratégie de « diversification-flexibilité » ; c'est la politique des conglomérats ; cette stratégie se distingue par une certaine « agressivité ».

5) Stratégie de « monopole-protection » ; cette stratégie est assez peu facile à manier et ne peut guère s'exercer que dans le court terme.

6) Stratégie de « monopole-agression » ; l'arme essentielle est ici la constitution périodique de capacités excédentaires dans le but de pénaliser l'entrée de concurrents.

7) Stratégie de « spécialisation-internationalisation » ; cette stratégie est en fait un prolongement de la première mais en adaptant celle-ci à un contexte géographique déterminé, par exemple le Marché commun ; elle est basée sur la recherche de la segmentation du marché.

8) Stratégie de « diversification-internationale » ; cette stratégie repose sur le concept d'interpénétration.

Dans cette optique, le SEITA emploierait alors deux types de stratégies : stratégie de « spécialisation-protection » et stratégie de « spécialisation-internationalisation », la seconde étant la prolongation indispensable de la première. Ces stratégies

(34) « Les nouvelles stratégies industrielles en Europe », Journées d'Etudes de l'Association Nationale des Docteurs ès-sciences économiques, Paris, 23-24 juin 1969. Cit. par DUPONT C. : « L'entreprise et la concurrence internationale », Dunod, 1969, pp. 76-77.



d'ensemble seraient ensuite formées de « sous-stratégies » spécifiques (35) : sous-stratégie des produits nouveaux, sous-stratégie des prix, sous-stratégie de différenciation...

S'il n'est pas possible, dès maintenant, de généraliser, nous pensons malgré tout pouvoir nous hasarder dans une réflexion prospective et essayer d'entrevoir, à partir des considérations générales développées plus haut et de l'examen attentif des secteurs des poudres et des tabacs, ce que pourrait être l'attitude des monopoles transformés face à leur nouvel environnement.

En tout premier lieu, on peut s'attendre à ce que les anciens monopoles commencent d'abord par se redéfinir juridiquement dans la mesure où l'ancien cadre ne leur accorde pas une grande souplesse de gestion et une large autonomie. Ensuite, ils adopteront deux types de comportement. Le premier refuse le libre jeu de la concurrence : l'Etat, ancienne puissance tutélaire, ne se résout pas à abandonner immédiatement l'industrie protégée et, dans un dernier sursaut, dresse encore un certain nombre d'obstacles à la pénétration des produits rivaux, sous formes de licences d'importation et de contrôles frontaliers par exemple.

A côté de ces pratiques non concurrentielles existe une stratégie proprement économique. Cette stratégie portera sans doute à la fois sur la défense de la position dominante dont bénéficiait l'ancien monopole à l'intérieur (stratégie de « spécialisation-protection ») et sur la pénétration des marchés des autres Etats de la Communauté (stratégie de « spécialisation-internationalisation »). C'est déjà le cas pour le monopole des tabacs français ; cela l'est aussi, bien que plus timidement semble-t-il, pour le monopole des poudres.

Dans cette perspective — et à un deuxième niveau —, si des efforts de rationalisation, d'augmentation de la productivité, d'action sur les prix et de promotion commerciale seront menés, les anciens monopoleurs ne devront pas perdre de vue que le monde économique dans lequel ils évolueront dorénavant est marqué par le progrès techno-

logique et que la concurrence par innovation prend une importance déterminante (36).

Les recherches les plus récentes (37) sont catégoriques : toute entreprise, quel que soit son secteur d'activité, doit y faire face. « Il n'y a pas de position protégée. Le phénomène du progrès technique peut varier en intensité de secteur à secteur, mais il ne peut être ignoré par aucun d'eux ». Les mêmes recherches concluent cependant que « le succès économique de l'entreprise dépend de la qualité de sa stratégie plus que de son taux d'innovation ».

Les éléments déterminants de la stratégie, qui sont les mêmes pour toute entreprise quels que soient son secteur ou sa dimension, sont les suivants :

— « La systématisation de la politique de produit » (principalement, la systématisation de la méthode de choix du produit qui aura le meilleur accueil sur le marché).

— « L'équilibre des fonctions de production, de marketing et de recherche ».

— « Le système d'informations internes » (prix de revient par produit, rentabilité par produit) et « externes (environnement, marché, concurrents) » dont dispose l'entreprise » (pierre angulaire de la gestion moderne).

Il est encore trop tôt pour dire si les anciens monopoles se conformeront à cette méthode stratégique. Mais d'ores et déjà le fait que le monopole des tabacs manufacturés n'hésite pas à se livrer à l'exploitation de licences étrangères (38) pourrait bien annoncer qu'ils ne limiteront pas l'innovation aux activités internes de recherche et de développement mais pratiqueront une politique externe d'exploitation systématique de leur environnement technologique, ce qui — selon les mêmes recherches — correspond au comportement des entreprises les plus performantes.

(36) DE WOOT P. : « Pour une doctrine de l'entreprise », Seuil, 1968, pp. 83 ss.

(37) Université de Louvain, Centre de perfectionnement dans la direction des entreprises, « Entreprises performantes et stratégie de progrès », Louvain, 1973.

(38) Ajoutons que le même phénomène se retrouve également chez le monopole italien des briquets, qui a fabriqué des produits sous licence japonaise.

(35) DUPONT C., op. cit. pp. 79 ss.

LES ACCORDS LIANT LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE : A PROPOS D'UNE JURISPRUDENCE RÉCENTE DE LA COUR DE JUSTICE

Robert Kovar

*Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg,
Directeur du Centre d'Etude internationale
et européenne*

Excepté son arrêt dans l'affaire de l'A.E.T.R., et l'exception est évidemment d'importance, les problèmes relatifs aux engagements internationaux des Communautés n'occupent qu'une place restreinte dans la jurisprudence de la Cour. La doctrine, pour sa part, s'est surtout intéressée à la personnalité et aux compétences externes des Communautés, négligeant à peu près entièrement d'autres sujets de réflexion. Il en est ainsi de leur situation à l'égard de certaines conventions conclues par leurs membres ou encore de l'effet des accords communautaires dans l'ordre juridique des Communautés.

Une série d'arrêts récents de la Cour de Justice nous invite précisément à leur étude (1). Sans apporter des réponses à toutes les questions qui se posent, ces décisions représentent néanmoins une contribution très appréciable à la solution de problèmes dont l'intérêt théorique et pratique est évident.

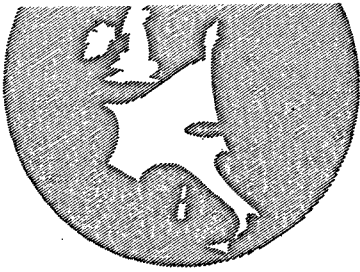
Saisissant l'occasion ainsi créée, la présente étude se propose d'introduire à une réflexion sur l'économie des rapports entre les accords internationaux liant les Communautés et leur ordre juridique. En d'autres termes, ce sont les répercussions des engagements internationaux de la Communauté sur son ordre interne que nous nous proposons d'examiner ici. Envisagés dans cette perspective, les arrêts de la Cour concernant à la fois la condition de ces accords en tant que source de droit et leur incidence sur le régime contentieux dans les Communautés européennes.

I. — Les accords internationaux et les sources de la légalité dans les Communautés

Les sources du droit communautaire ont retenu l'attention de la doctrine car elles constituent l'un des indices les plus probants de la spécificité des Communautés. Elles se révèlent, en effet, singulièrement plus diversifiées et plus fortement hiérarchi-

(1) Affaire n° 21, 22, 23 et 24/72, demande préjudicielle du Collège van Beroep voor het Bedrijfsleven, International Fruit Company NV, Rotterdam et autres c/ Produktschap voor Groenten en Fruit, La Haye, arrêt du 12 décembre 1972, *Rec.*, Vol. XVIII, p. 1219 et s.

Affaire n° 9/73, demande de décision préjudicielle du Finanzgericht du Bade-Württemberg, Firma Carl Schlüter c/ Hauptzollamt de Lörrach, arrêt du 24 octobre 1973 et secondairement, affaire n° 96/71, R. et V. HAEGEMAN c/ Commission des Communautés Européennes, arrêt du 25 octobre 1972, *Rec.*, Vol. XVIII, p. 1005 et s.



sées que dans l'ensemble des organisations internationales. Sans prétendre à une assimilation qui fausserait assurément la nature des Communautés européennes, leur système de sources du droit possède bien des traits qui le rapproche de celui d'un Etat. L'ampleur du recours aux procédés législatif et réglementaire est certainement sans précédent dans une institution interétatique.

L'action des Communautés n'est d'ailleurs pas destinée à se déployer uniquement dans leur sphère intérieure. L'intégration suppose leur présence active dans les relations internationales. Cette nécessité a été reconnue par les Etats qui, en créant les Communautés, les ont, dans certaines limites, habilités à s'engager par les conventions internationales.

Ces accords obligent internationalement les Communautés et, par là même, dépassent leur ordre juridique. Mais, à l'instar des traités étatiques, les accords communautaires sont aussi susceptibles de produire des effets dans l'ordre interne des Communautés (2).

Les dispositions des Traités ne sont pas d'une grande utilité lorsqu'on se propose d'examiner les conditions d'application des conventions internationales liant les Communautés et leurs effets dans leur ordre interne. L'article 228, dernier alinéa du traité de la C.E.E. se contente de déclarer que les accords conclus dans les conditions fixées à l'alinéa précédent « lient les Institutions de la Communauté et les Etats membres ». C'est muni de ce maigre viatique qu'il faut s'engager dans une recherche qui ne paraît avoir beaucoup inspiré la doctrine.

Les secours qu'on peut attendre de la pratique des organisations internationales ne semblent pas être plus importants. Celles-ci n'ont pratiquement pas été confrontées avec des situations comparables à celles créées dans les Communautés. C'est que, comme nous l'avons dit, leur ordre juridique est singulièrement plus sommaire que celui des institutions européennes.

(2) Les règles internationales conventionnelles ne sont pas les seules à pouvoir s'intégrer aux sources du droit communautaire. Tout en exprimant une incontestable réserve justifiée par la conscience du particularisme des Communautés, la Cour de Justice n'a jamais refusé par principe d'utiliser certaines règles fondamentales du droit international public.

V. P. REUTER, *le droit international comme source du droit communautaire*, dans *Droit des Communautés Européennes*, Bruxelles, Les Nouvelles, Larcier, 1969, p. 439.

P. PESCATORE in *L'ordre juridique des Communautés européennes, Etude des sources du droit communautaire*, 2^e éd. 1973, Liège, Presses Universitaires, p. 165.

Les droits étatiques offrent des solutions autrement plus élaborées. Depuis longtemps la pratique comme la doctrine se sont attachées à préciser les effets des traités dans l'ordre juridique des Etats. On a même parfois le sentiment qu'elles ont cédé à la tentation d'élaborer des constructions dont la science ne parvient pas à cacher l'artifice. Quel que soit l'intérêt de ces solutions, la spécificité des Communautés interdit certainement leur transposition mécanique. C'est qu'en effet, du point de vue qui nous intéresse plus particulièrement ici, les Communautés en tant qu'ordre juridique présentent deux caractères propres : il s'agit d'un ordre composite puisqu'à la fois il englobe partiellement celui des Etats membres tout en s'intégrant à eux ; d'autre part, nous sommes en présence d'un ordre dérivé dont l'existence résulte de conventions interétatiques.

Les solutions des problèmes communautaires doivent bien plutôt être recherchées dans les principes structurels des Communautés. Pour ce qui concerne les rapports entre l'ordre communautaire et le droit national, la Cour a développé une jurisprudence remarquable par la vigueur de ses conceptions monistes. La question de l'effet interne des engagements internationaux de la Communauté doit être envisagée avec l'esprit de cohérence (3). Cet impératif s'impose aussi bien au régime de l'introduction des normes conventionnelles dans le droit communautaire qu'à leur situation vis-à-vis des autres sources du droit.

1. — L'INTRODUCTION DES ACCORDS DANS LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Un accord international n'est susceptible de prendre rang parmi les sources du droit communautaire que s'il lie les Communautés. Cette proposition pourrait n'être qu'un truisme si, comme en témoigne l'arrêt 21 à 24/72, il n'existait des situations dont la complexité exprime précisément le particularisme des Communautés.

Cette condition remplie, on est en droit d'affirmer que l'applicabilité de ces accords dans l'ordre communautaire ne saurait être subordonnée à une quelconque procédure de réception de nature dualiste.

A. Les accords doivent lier les Communautés

Conformément au paragraphe 2 de l'article 228 du Traité de la C.E.E. « les accords conclus dans les conditions fixées par le premier paragraphe de cette disposition lient les institutions de la Com-

(3) P. PESCATORE, *p. cit.*, p. 151.

munauté et les Etats membres » (4). Cette formulation implique la compatibilité des accords communautaires avec les dispositions du Traité constitutif de la C.E.E. permettant de considérer que seul « l'accord **valablement** conclu lie la Communauté, et, à travers elle, ses Institutions » (5).

L'article 228 envisage le cas normal. La Communauté se trouve engagée par un accord qu'elle a conclu elle-même dans les limites de ses compétences et selon des procédures qui lui sont propres. Il correspond à l'exercice par la C.E.E. de compétences externes qui lui appartiennent en vertu d'une attribution expresse (6) ou implicite (7).

Mais il est des cas plus complexes. Ce sont à eux que s'est trouvée confrontée la Cour dans les affaires 21 à 24/72 (8) et 9/73. Très proches l'une de l'autre, ces deux espèces ne sont pourtant pas absolument identiques. En un sens la première est la plus évidente, au moins pour ce qui est des données de fait.

Pour nous en tenir à l'essentiel d'une affaire à péripéties, les requérantes reprochaient à la Commission d'avoir pris, au titre d'une clause de sauvegarde incluse dans un règlement relatif au régime d'importation des fruits et légumes, des mesures de contingentement. La réglementation communautaire leur apparaissait incompatible avec l'article XI de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le commerce qui vise l'élimination des restrictions quantitatives. La Cour s'est trouvée saisie par le biais d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité (9).

L'affaire 9/73 concernait également le G.A.T.T. mais dans des termes quelque peu différents. Afin de pallier les distorsions de concurrence désavan-

tagant les producteurs agricoles allemand et hollandais et les perturbations dans les échanges de produits agricoles résultant de la « flottaison » de certaines monnaies à l'intérieur de la Communauté, le Conseil, par un règlement n° 974/71, mettait en place un système de montants compensatoires à l'importation et à l'exportation. Ces montants perçus tant dans les échanges entre Etats membres que dans ceux avec les pays tiers, visaient à neutraliser l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues. La firme Carl Schlüter dut acquitter, à l'occasion de l'importation d'Emmental et de Gruyère en provenance de Suisse, un montant compensatoire s'ajoutant au prélèvement et à la taxe sur le chiffre d'affaires. Contestant la validité du Règlement n° 974/71, l'importateur introduisit devant le Finanzgericht du Bade-Wurtemberg un recours tendant à l'annulation de l'avis de recouvrement du droit compensatoire. Cette juridiction devait envoyer à la Cour des Communautés plusieurs questions d'interprétation et d'appréciation de validité. Elle s'interrogeait notamment sur la validité du Règlement n° 974/71 et des actes pris pour son application « dans la mesure où ils autorisent, dans le cadre des échanges commerciaux avec les pays tiers portant sur les fromages d'Emmental et de Gruyère classés sous la position tarifaire n° 04-04 la perception de montants compensatoires qui, ajoutés aux prélèvements, excèdent le montant maximum des droits consolidés dans le cadre du G.A.T.T. ? » Se trouvait ainsi invoqué l'article II, paragraphe 1 b) de l'Accord général. La requérante en principal voulait en effet, voir dans les montants compensatoires une « déconsolidation » des droits fixés par un accord tarifaire conclu entre la C.E.E. et la Suisse le 6 octobre 1969. La référence au G.A.T.T. se réalisait donc par l'intermédiaire d'un accord auquel la Communauté est partie. C'est en cela que ce cas différait de celui envisagé précédemment. Sans être négligeable, cette différence n'affectait par la manière dont se posait le problème devant la Cour. Il lui fallait nécessairement rechercher si la C.E.E. était tenue par les obligations stipulées dans l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce. Or, précisément, la Communauté ne figure pas en tant que tel parmi les parties contractantes à cette convention.

Ainsi débouchait-on sur une question d'une portée générale : la C.E.E. peut-elle être liée par des accords auxquels elle n'est pas partie mais qui ont été conclus par ses Etats membres ? Cette question se dédouble d'ailleurs puisqu'il convient d'envisager les accords conclus par les Etats membres entre eux ou avec des Etats tiers. Il importe d'examiner chaque fois séparément le cas des accords antérieurs au traité constitutif et celui de ceux qui lui sont postérieurs.

(4) P. PESCATORE, *Le droit des Communautés européennes*, Les Nouvelles, Larcier, Bruxelles, 1969, p. 118 et s., n° 356 à 359 justifie parfaitement la mention des Etats membres. « Il est évident, écrit-il, que les accords conclus par les Communautés n'auront une pleine signification et ne donneront aux Etats tiers une sécurité juridique complète qu'à la condition que les Etats membres se trouvent engagés par les actes contractuels des Communautés. » On ne saurait en tirer argument pour mettre en cause la personnalité internationale des Communautés.

(5) V. J. MEGRET, Conclusion, formes et effets des accords internationaux passés par la C.E.E., *Revue du Marché Commun*, 1965, p. 19 et s., spécialement p. 25. Il nous sera donné d'examiner ultérieurement la signification de cette exigence.

(6) Articles 111 : accords tarifaires, 113 : accords commerciaux, 238 : accords d'association.

(7) Selon la solution consacrée par la Cour de Justice dans son arrêt du 31 mars 1972 sur l'affaire 22/70, Commission des Communautés européennes c/ Conseil des Communautés européennes « Accord européen sur les transports routiers » A.E.T.R., *Rec.*, Vol. XVII, 1971-3, p. 263 s.

(8) V. le commentaire de J. RIDEAU dans les *Cahiers de Droit Européen*, 1973, n° 4, p. 461 s.

(9) Article 117 b) C.E.E.



Le sort des conventions entre Etats membres antérieurs aux Traités de Rome ne fait l'objet d'aucune disposition de portée générale. Les articles 233 C.E.E. et 202 C.E.E.A. précisant seulement que les « traités constitutifs ne font pas obstacle à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du présent traité ». Evidemment, le cas du Traité instituant la C.E.C.A. est expressément réservé. (10)

Les accords postérieurs entre Etats membres sont parfois prévus par les traités constitutifs eux-mêmes. C'est le cas des articles 20 (11) et 220 (12) du Traité de la C.E.E. Mais, au moment de signer certains accords d'association avec des pays tiers, les Etats membres ont conclu parallèlement des « accords internes » relatifs aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la convention d'association. Sans les assimiler à ces accords complémentaires d'exécution, on doit aussi mentionner les décisions des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil. Ces « décisions » se présentent soit comme des accords d'exécution des traités, soit comme des ententes « visant à exercer conjointement un droit reconnu par le traité à chaque Etat isolément » (13). Par leur nature, ce sont des accords en forme simplifiée « conclus dans le cadre offert par le Conseil des Communautés » (14). L'insertion de ces actes dans l'ordre juridique communautaire est évidemment malaisée. En tout état de cause, « les accords postérieurs entre Etats membres doivent être conformes ou compatibles avec les traités constitutifs qu'ils soient ou non prévus par eux » (15).

Reste l'essentiel : les accords conclus entre les Etats membres et des tiers.

Les traités constitutifs des Communautés entraînent un désaisissement des Etats membres qui se

trouvent privés de certaines de leurs compétences externes transférées aux Communautés. Pour ce qui touche plus particulièrement la CEE, il s'agit d'abord des accords tarifaires et commerciaux. En outre, conformément aux principes affirmés par la Cour dans son arrêt 22/70 (16), les Etats membres ne peuvent plus par le biais de conventions passées avec des Etats tiers, remettre en cause les obligations résultant pour eux de la législation communautaire. La Communauté ne saurait être certainement considérée comme liée par des traités conclus par ses membres en sa faveur. Les « Etats membres, dans une telle hypothèse, auraient agi *ultra vires*, dans un domaine qui ne relève plus de leur compétence internationale et le résultat ne pourrait dès lors lier la Communauté » (17). Cette solution résulte précisément de l'arrêt de la Cour dans l'affaire de l'« A.E.T.R. ». C'est aussi l'opinion du Professeur Reuter « d'après les principes qui ont tendance à prévaloir actuellement en droit international, on pourrait considérer de tels accords comme nuls, lorsque leur irrégularité proviendrait d'une incompétence patente de l'Etat membre ; toutefois, il convient de ne pas oublier que certains Etats ont contesté l'opposabilité des Communautés européennes et ont refusé de les reconnaître » (18). Bien sûr, le refus légitime de la Communauté de se considérer comme liée par de tels accords ne manquerait pas d'entraîner de sérieuses difficultés dans les relations avec les Etats tiers.

Le Professeur Pescatore (19) se demande pourtant si certains accords multilatéraux conclus par les Etats membres dans des domaines relevant de leur compétence retenue ne pourraient faire sentir des répercussions incidentes dans le domaine propre des Communautés. Sont mentionnées ; à titre d'exemple, la Convention européenne des droits de l'homme et les conventions internationales du travail. A condition de lier tous les Etats membres « de tels traités devraient être également respectés dans le cadre du droit communautaire, bien que la Communauté n'y soit pas formellement partie ». La Communauté ne serait pas partie à ces conventions ; elle ne saurait davantage être liée par le biais du transfert des compétences étatiques.

L'article 234 du traité de la C.E.E. concerne le cas des accords conclus par les Etats membres avec des Etats tiers antérieurement à la création de la Communauté. Son premier alinéa, le seul à nous

(10) V. l'article 232 du Traité de la C.E.E.

(11) Sur cette base a été conclu le 2 mars 1960 un accord portant fixation de la « liste ».

(12) L'accord du 29 février sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et l'accord du 27 septembre 1968 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires et des sentences arbitrales sont fondés sur cette disposition.

(13) V. J. V. LOUIS, les décisions des représentants des Gouvernements des Etats membres ; dans *Droit des Communautés européennes*, op. cit., p. 430.

(14) V. P. PESCATORE, *L'Ordre juridique des Communautés. Etude des sources du droit communautaire*. Presses Universitaires de Liège, 1973, p. 104. Sur ces différents actes, voir aussi Charles-Albert MORAND, *La Législation dans les Communautés européennes*. Paris, L.G.D.J., 1968, p. 66 s.

(15) J. RIDEAU, op. cit., p. 472.

(16) Préc.

(17) P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés*, op. cit., p. 148.

(18) P. REUTER, Rapport des trois traités avec les autres engagements internationaux souscrits par les Etats membres, dans *Droit des Communautés européennes*, op. cit., p. 90.

(19) P. PESCATORE, op. cit., 149.

intéresser directement, dispose que « les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité ».

Malgré son importance, cette disposition n'a que rarement fait l'objet d'analyses approfondies. Dans leur commentaire, Quadri, Monaco et Trabucchi (20) insistent davantage sur la suite de l'article 234 que sur son premier alinéa. Ils soulignent pourtant que les articles 37, § 5 et 112 § 1 reprennent le principe énoncé dans cette disposition.

Sa signification est claire pour ce qui est au moins des Etats membres. Ils sont engagés par les traités antérieurs. Cette solution est conforme aux principes reconnus en droit international public en ce qui concerne les rapports entre traités successifs concurrents. Même si la pratique n'est pas unitaire, elle « reflète pourtant une tendance commune : celle de faire rendre le maximum d'efficacité compatible aux règles contradictoires » (21). Comme le constate Joël Rideau « l'article s'inscrit dans la pratique des déclarations de compatibilité et répond au droit positif des traités tel qu'il résulte de la Convention de Vienne dont l'article 30 est consacré à l'application de traités successifs portant sur la même matière (22).

Dès 1962, la Cour a été amenée à préciser le sens de l'article 234 (23). Elle a refusé d'admettre qu'un Etat membre puisse prétendre se délier de ses obligations communautaires en invoquant des droits qu'il tirerait d'un traité antérieur... « Attendu que la requérante répond que les termes droits et obligations de l'article 234 se réfèrent, en ce qui concerne les droits aux droits des Etats tiers et, en ce qui concerne les obligations aux obligations des Etats membres ; qu'en vertu des principes du droit international, un Etat, en assumant une obligation nouvelle contraire aux droits qui leur sont reconnus par un traité antérieur, reconnu par le fait même à user de ces droits dans la mesure nécessaire à l'exécution de sa nouvelle obligation, attendu que l'interprétation soutenue par la requérante est fondée... qu'en effet le traité C.E.E. prime, dans les matières qu'il règle les Conventions conclues avant son entrée en vigueur par les Etats membres, y compris les conventions intervenues dans le cadre du G.A.T.T. ».

(20) *Commentaire Trattato istitutivo della C.E.E.*, Giuffrè, Milan, 1965, Vol. III, p. 1693.

(21) V. Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1971, p. 152 et 158.

(22) *Op. cit.*, p. 474.

(23) Affaire 10/61, arrêt du 27 février 1962, Commission c/ République italienne, *Rec.*, Vol. VIII, p. 22.

Le cas envisagé par les arrêts 21 à 24/72 et 9/73 (24) est différent : il s'agit de déterminer si la Communauté est liée par les dispositions de l'Accord général. Comme l'énonce, en effet, la Cour « pour que l'incompatibilité d'un acte communautaire avec une disposition de droit international puisse affecter la validité de cet acte, la Communauté doit d'abord être liée par cette disposition... ».

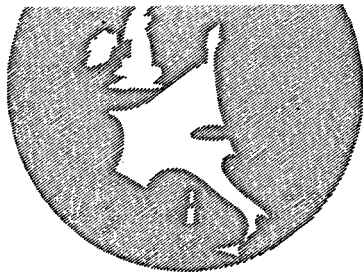
Ainsi, ce n'est plus la situation des Etats membres vis-à-vis du G.A.T.T. mais bien celle de la C.E.E. qui est en cause.

La juridiction néerlandaise demandait à la Cour « si les règlements n° 459/70 et 686/70 de la Commission — ... — » sont non valides comme étant contraires à l'article XI de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (G.A.T.T.). Selon les firmes requérantes en principal, la question devait être abordée différemment. L'article 234 alinéa 1 interdit aux institutions communautaires de prendre des mesures de nature à affecter les droits et obligations découlant du G.A.T.T. Les règlements de la Commission étaient entachés de vice d'incompétence en raison de leur incompatibilité avec l'article 234. Le Gouvernement des Pays-Bas partageait cette façon de voir. L'article 234 serait donc suffisant à lui seul pour lier la C.E.E. à l'égard du G.A.T.T. Plus exactement les stipulations de cette convention lui sont opposables.

Avec l'exposé des vues de la Commission, on constate une inflexion sensible de l'argumentation. Il en résulte une diminution de l'importance accordée à l'article 234. L'accent est, en effet, mis sur le comportement de la Communauté. Celle-ci, avec l'assentiment des Etats tiers membres du G.A.T.T., se serait conduite « en fait comme une partie contractante à cet accord ». Aussi « ces considérations seraient de nature à faire admettre que le G.A.T.T. lie la Communauté au même titre que les accords conclus par cette dernière en vertu de l'article 228 ». Le raisonnement de la Commission se différencie par deux traits : l'article 234 n'y occupe, au mieux, qu'une position marginale, mais surtout, l'Accord Général n'est pas seulement opposable à la C.E.E., celle-ci est liée au même titre que si elle était elle-même partie à cette convention.

Très proches de cette conception, les conclusions de l'avocat général insistent cependant davantage sur le transfert des compétences réalisées par le Traité de ROME au profit de la Communauté. L'article 234 règle le sort des engagements antérieurs des Etats membres. Bien loin de considérer le G.A.T.T. comme incompatible avec le Traité de Rome, les Etats membres ont tenu à inscrire la création de la Communauté Economique Européenne.

(24) La question a été examinée dans la première affaire auquel renvoie le second arrêt.



ne dans la ligne des prescriptions de l'Accord Général. L'action des autorités communautaires présente le même caractère.

L'avocat général invoque également des arguments fondés sur la création de compétences au profit de la Communauté. De sorte « que les droits reconnus aux Etats membres et les obligations assumées par eux dans le cadre du G.A.T.T. relèvent pour l'essentiel, au moins depuis la fin de la période de transition, des compétences communautaires, qu'il s'agisse du tarif douanier commun ou des décisions ayant pour objet de régler les échanges commerciaux avec les Etats tiers, dans les secteurs faisant l'objet d'une organisation commune de marché ».

Enfin, sa participation à diverses négociations dans le cadre du G.A.T.T. prouve que « si, se comportant en fait comme membre de l'organisation du G.A.T.T. et acceptée comme telle par les autres parties contractantes, la Communauté est liée par l'Accord Général, comme elle l'est par les accords qu'elle conclut elle-même conformément à l'article 228 du traité... ».

Pour l'avocat général, la C.E.E. se trouve donc liée par les dispositions de l'Accord Général, bien qu'elle ne soit pas partie contractante « au sens formel du terme ». Sa situation juridique est assimilable à celle qui est la sienne au regard des accords qu'elle a conclus conformément à l'article 228 du Traité de la C.E.E.

Le raisonnement de la Cour se développe en trois temps. Elle commence par constater que les Etats membres n'ont pas voulu se délier vis-à-vis du G.A.T.T. en concluant le Traité de Rome. Elle révèle ensuite qu'au contraire ils ont eu l'intention de lier la C.E.E. par les dispositions de l'Accord Général. Enfin, il lui apparaît qu'en exerçant ses compétences propres, la Communauté a confirmé son engagement. Si, comme il nous sera donné de le montrer, la signification des deux premiers points est univoque, le sens du troisième est moins certain.

Les Etats membres n'ont pu ni voulu se dégager de leurs obligations (25). Leur volonté de respecter leurs engagements résulte des dispositions mêmes du Traité de la C.E.E. que des déclarations faites par les Etats membres lors de la présentation du traité aux parties contractantes du G.A.T.T. Cette volonté se trouve exprimée notamment par l'article 110 du Traité de Rome en vertu duquel la Communauté adhère aux objectifs poursuivis par l'Accord Général et l'article 234, alinéa 1^{er}.

Plus encore, en conférant à la Communauté les compétences inhérentes à la politique tarifaire et

commerciale, les Etats membres ont marqué leur volonté de la lier par les obligations contractées en vertu de l'Accord Général (26).

Enfin, le comportement de la Communauté permet d'achever la démonstration. La Cour souligne que le « transfert de compétences intervenu dans les rapports entre les Etats membres et la Communauté, a été concrétisé de différentes manières dans le cadre de l'Accord Général et reconnu par les autres parties contractantes » (27).

En conclusion, elle estime que « dans toute la mesure où, en vertu du traité C.E.E., la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les Etats membres dans le domaine d'application de l'Accord Général, les dispositions de cet accord ont pour effet de lier la Communauté » (28).

L'argumentation développée par la Cour appelle plusieurs observations. En premier lieu, il apparaît qu'elle n'accorde qu'une place restreinte à l'article 234 C.E.E. Cette disposition n'intervient que dans la première phase de son raisonnement pour établir que les Etats membres n'avaient pas eu l'intention de se dégager des obligations souscrites au titre du G.A.T.T. Cette condition est nécessaire mais aussi insuffisante pour établir l'engagement de la Communauté. Aussi convient-il de rechercher le fondement de l'obligation qui s'impose à elle.

Selon une première analyse, malgré leur importance, les références au comportement des institutions de la Communauté ne constituent pas la cause déterminante de l'obligation qui lui est faite de respecter les traités conclus par ses membres antérieurement à sa création. Pour J. Rideau, « la Communauté est liée par le G.A.T.T. en raison des engagements antérieurs qui pèsent sur ses Etats membres ». Son comportement correspond bien plutôt à la mise en œuvre de ses obligations (29). C'est aussi l'opinion du Professeur Reuter, « De tels traités, écrit-il, ne peuvent être ignorés de l'organisation et celle-ci ne saurait prétendre qu'elle est un tiers par rapport à eux, pendant que de son

(26) V. les attendus n° 14 et 15.

(27) V. L'attendu n° 16. La Cour attache une importance particulière au fait que la Communauté « est apparue comme partenaire des négociations tarifaires et comme partie aux accords de tout ordre conclus dans le cadre de l'Accord Général, conformément aux prévisions de l'article 114 du traité C.E.E. qui dispose que les accords tarifaires et commerciaux « sont conclus au nom de la Communauté ».

Sur les conditions de la participation de la C.E.E. au G.A.T.T. v. E. GRILLO PASQUARELLI, *La participation de la C.E.E. aux accords multilatéraux, dans la C.E.E. dans les relations internationales*, Centre Européen Universitaire, Nancy, 1972, p. 195 s.

(28) V. l'attendu n° 18.

(29) J. RIDEAU, *op. cit.*, p. 478.

(25) V. Les attendus n° 11 à 13 de l'arrêt 21 à 24/72.

côté l'Etat devenu membre de l'organisation et refuserait de reconnaître ainsi ses engagements antérieurs. Ceci reviendrait, sous prétexte qu'il n'y a pas de succession d'Etat à l'organisation, à se libérer d'un engagement conventionnel par le jeu d'un autre engagement conventionnel avec des tiers ; autrement dit l'absence d'effet des traités à l'égard des tiers joue bien dans l'hypothèse envisagée ; comme l'a prévu la Convention de Vienne, mais c'est pour empêcher un Etat de se libérer de ses engagements par son accession conventionnelle à une Union, et non pas pour autoriser l'Union à méconnaître le traité qui lie un de ses membres » (30).

L'analyse de J. Rideau explicite insuffisamment le rôle, pourtant déterminant, imparté au transfert de compétences. Les dispositions du G.A.T.T. ont pour effet de lier la Communauté dans la mesure où, en vertu du Traité de la C.E.E., elle assume des compétences précédemment exercées par les Etats membres dans le domaine couvert par l'Accord général (31). Le transfert des compétences entraîne l'obligation pour la Communauté d'assumer les engagements souscrits antérieurement par les Etats. « Ce qui s'est produit en d'autres termes, au moment de la création des Communautés, écrit le Professeur Pescatore (32), est un effet **de substitution ou de succession au sens du droit international** : en assumant, en vertu des traités, certaines compétences et certains pouvoirs précédemment exercés par les Etats membres, la Communauté a dû reprendre également les obligations internationales qui réglaient l'exercice de ces compétences et pouvoirs » (33).

Une autre observation s'impose. La Cour souligne que le transfert des compétences en matière de politique commerciale a été concrétisé de différentes manières dans le G.A.T.T. et reconnu par les autres parties contractantes. La reconnaissance du transfert de compétence réalisé par le traité le rend opposable aux parties contractantes à l'Accord Général. Au-delà la référence à cette reconnaissance pourrait signifier que, sans être formellement partie au G.A.T.T., la C.E.E. a pu accéder à un statut l'assimilant, avec certaines restrictions, à cette condition. Ces restrictions résultent notamment de ce que la Communauté ne participe pas, en tant que tel, aux instances du G.A.T.T. les Etats qui la composent continuant à en être membres (34).

Enfin, on notera que, plus prudente que la Commission ou son avocat général, la Cour se contente de constater que les dispositions de l'Accord Général ont pour effet de lier la C.E.E. sans préciser qu'elle se trouve de ce fait dans une situation identique à celle prévue à l'article 228 du Traité de Rome. En effet, s'agissant d'un accord conclu par la Communauté, celle-ci est liée en tant que partie contractante, ses Etats membres ne l'étant qu'en vertu de l'article 228 sans être eux-mêmes parties à l'accord.

Dans le cas présent, la situation est inversée. Les parties à l'Accord Général sont les Etats membres alors que la Communauté n'est liée qu'en raison du transfert de compétences résultant du Traité de Rome.

L'ambiguïté du verbe « lié » utilisé par la Cour ne saurait être levée par une formule assimilant la situation de la Communauté à celle résultant d'un accord conclu par elle conformément aux dispositions de l'article 228. Une certitude : la C.E.E. doit se conformer aux stipulations de l'Accord Général. Leur violation par un acte du droit dérivé constitue une illégalité susceptible d'être sanctionnée tant sur le plan de la Communauté que sur celui du droit international. Assumant les obligations, la Communauté devrait, en contrepartie, être autorisée à se prévaloir des droits qui bénéficient aux parties contractantes (clauses de la nation la plus favorisée, clause du traitement national, respect des consolidations tarifaires), d'autant plus que le transfert des compétences qui a pour effet de lier la Communauté par le G.A.T.T. a été reconnue par les parties contractantes. Seules sont exclues les prérogatives inhérentes au « membership » essentiellement l'exercice des compétences « constitutionnelles » dans le G.A.T.T. On sait que cette institution admet des formes diverses de participation ; la position de la C.E.E. vient confirmer la capacité d'adaptation du G.A.T.T. (35).

B. Les accords ne doivent pas être transformés

Les dispositions des Traités relatives à la procédure de conclusion des accords communautaires sont peu explicites. L'article 228 se contente d'indiquer que les accords de la C.E.E. « sont conclus par le Conseil ». En vérité, cette formulation n'est pas un modèle de correction juridique. Le terme de « conclusion » devrait être réservé pour désigner l'acte contractuel par l'accord est internationalement mis en vigueur grâce au concours de volonté avec l'autre (36). Il convient donc de distinguer la conclusion proprement dite de l'accord de l'expression de l'accord de la volonté de la Commu-

(30) P. REUTER, *Introduction au droit des traités*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 123.

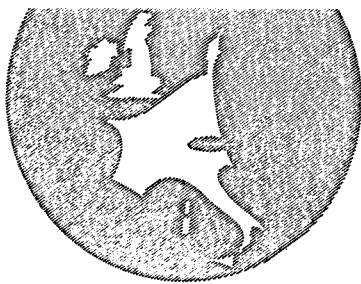
(31) V. les termes parfaitement clairs de l'attendu n° 18.

(32) L'ordre juridique des Communautés, *op. cit.*, p. 147.

(33) Cette opinion ne s'accorde pas avec celle de P. REUTER.

(34) V. E. GRILLO PASQUARELLI, *op. cit.*, p. 144-146.

(35) V. Th. FLORY, *le G.A.T.T., Droit International et Commerce mondial*, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 249 s.



nauté en vue de la conclusion qui prend la forme d'une délibération du Conseil. Cette délibération a la nature juridique d'une approbation des termes de l'accord portant par là-même autorisation pour le président du Conseil de le conclure au nom de la Communauté. Par analogie avec les solutions consacrées par les droits nationaux on a pu se demander si la délibération du Conseil suffisait aussi pour introduire les dispositions d'un accord dans le droit communautaire. J. Megret répond résolument par la négative (37). Les raisons qui fondent sa conviction n'ont cependant qu'une portée relative, dans la mesure où elles concernent exclusivement les accords tarifaires. Avec P. Pescatore, il semble préférable de recourir à un argument plus essentiel. « La question de l'effet interne des engagements internationaux de la Communauté doit être envisagée avec **esprit de cohérence** : ...pour ce qui concerne les rapports entre l'ordre communautaire et le droit national, la Cour de Justice a fait prévaloir des conceptions décidément monistes ; il n'est pas possible de changer fondamentalement de conception lorsqu'il s'agit des rapports de la Communauté avec les Etats tiers. A ces rapports il faut appliquer les mêmes conceptions monistes, et accepter donc que les engagements internationaux eux aussi peuvent, le cas échéant, se répercuter directement dans l'ordre interne de la Communauté » (38). Ce raisonnement semble avoir influencé la Cour qui n'a pas écarté la possibilité pour un accord international liant la Communauté de produire des effets directs. Cette prise de position signifie implicitement mais néanmoins nécessairement que toute transformation de la norme conventionnelle en règle du droit communautaire se trouve écartée.

La pratique vérifie cette déduction. Par le même acte le Conseil approuve l'accord et autorise sa conclusion (39). Le texte de la Convention est reproduit en annexe. Le tout fait l'objet d'une publication au Journal officiel des Communautés. la délibération du Conseil prend la forme d'une décision

(36) V. P. PESCATORE, *Le Droit des Communautés européennes*, Les Nouvelles, *op. cit.*, p. 117 n° 354 ; v. aussi Michel MELCHIOR, La procédure de conclusion des accords externes de la C.E.E., *Revue belge de droit international*, 1965, p. 187 s., spec. 208. Ce concours des volontés se réalise parfois par la signature. C'est le cas pour l'accord commercial avec l'Argentine (art. 9). Mais généralement il s'agit de la notification de l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet (accord commercial avec la Yougoslavie, art. IX, accords commerciaux avec l'Autriche, la Suède et la Suisse (art. 36) ou la notification de la décision de « conclusion » du Conseil (accord d'association avec les Etats Africains et Malgache, art. 58 avec Malte, art. 18, accord commercial avec Israël, art. 21).

(37) *Op. cit.*, p. 25.

(38) P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés*, *op. cit.*, p. 151.

ou d'un règlement. La première solution a été retenue pour les accords tarifaires conclus dans le cadre du Kennedy Round, pour les accords sur le blé et l'étain ou encore pour l'accord mondial sur l'aide alimentaire. Mais c'est aussi par une décision qu'est intervenue l'approbation de l'accord d'association avec les Etats africains et malgache de septembre 1970. Dans d'autres cas, il a eu recours à un règlement. C'est ainsi qu'ont été approuvés les accords commerciaux de la C.E.E. avec la Yougoslavie, l'Espagne, Israël, l'Autriche, la Suède et la Suisse ou encore les accords d'association avec Malte, le Maroc et la Tunisie.

M. Pescatore estime que la pratique du Conseil révèle une évolution « en ce qui concerne la nature des actes qui servent à donner forme à l'approbation, par cette institution, des accords conclus par la Communauté » (40). Il veut aussi voir dans le choix plus fréquent du règlement l'indice du souci du Conseil « d'assurer aux accords conclus avec les Etats tiers une efficacité optimale dans l'ordre interne communautaire » bien que ce choix « ne puisse en rien modifier la nature intrinsèque des engagements internationaux dont il s'agit... » (41). Il ne paraît pas inutile de dissiper toute ambiguïté, en affirmant avec force que ces accords acquièrent par eux-mêmes la qualité de règle du droit communautaire. Les normes conventionnelles s'insèrent en tant que telles dans l'ordre juridique des Communautés. Elles ne se trouvent pas incor-

(39) La terminologie continue d'être contestable. Ainsi l'article premier du Règlement n° 2387/71 du Conseil du 8 novembre 1971 dispose : « Est conclu, au nom de la Communauté, l'accord commercial entre la C.E.E. et la République argentine » v. J.O.C.E. n° L 249/18 du 10-11-1971 ; v. aussi la Décision 70/506/C.E.E. portant conclusion de l'accord commercial entre la C.E.E. et l'Iran, J.O.C.E. n° L 250 du 18 novembre 1970 p. 13 ou encore le Règlement 460/70 du 6 mars 1970 portant conclusion de l'accord commercial entre la C.E.E. et la Yougoslavie, J.O.C.E. n° L 58 du 13 mars 1971, p. 1. Sous ce rapport, les décisions portant conclusion des accords d'association sont rédigées d'une manière plus satisfaisante en ce sens qu'elles disent « conclure, approuver et confirmer les accords ». V. accord avec la Grèce, décision 63/106/C.E.E., du 25 septembre 1961, J.O.C.E. 1963, p. 293 ; Etats Africains et Malgache, décision du 5 novembre 1963, J.O.C.E., 1964, p. 1430 ; Turquie, décision 64/732/C.E.E., du 23 décembre 1963, J.O.C.E. 1964 p. 3685. Plus récemment v. l'accord avec MALTE, Règlement 429/71 C.E.E. du 1^{er} mars 1971, J.O.C.E. n° L 65, p. 1 ; Etats africains et malgache, décision du 29 septembre 1970, J.O.C.E. 28 décembre 1970 n° L 82/1. Pour les accords commerciaux v. ISRAËL, Règlement n° 1526/70 C.E.E. du 20 juillet 1970, J.O.C.E. n° L 183, 19/70 p. 1 ; AUTRICHE, Règlement du 19 décembre 1972, n° 2, 2836/72, J.O.C.E. n° L 300 du 31 décembre 1971, p. 1 ; SUÈDE, Règlement n° 2837/72 du 19 décembre 1972, J.O.C.E. du 31 décembre 1972, p. 96 ; SUISSE, Règlement n° 2840/72 du 19 décembre 1972, J.O.C.E. du 31 décembre 1972, p. 186.

(40) *L'ordre juridique des Communautés*, *op. cit.*, p. 151-152.

(41) *Op. cit.*, p. 151-152.

porées au règlement et ne subissent aucune « transformation ». L'effet direct que peuvent produire les dispositions des accords de la Communauté résulte de leur nature intrinsèque et non du règlement du Conseil. C'est ce qui ressort de la démarche adoptée par la Cour dans sa jurisprudence (42). Pourtant sa position n'est apparemment au moins pas parfaitement claire... Dans l'affaire 9/73, la requérante, tout en estimant en première ligne que l'article II de l'Accord Général présentait les caractères requis pour produire des effets directs, soutenait subsidiairement que les droits litigieux par leur intégration dans le Tarif douanier commun possédaient le même effet direct que ce tarif (43). Après avoir dénié tout effet direct à l'article II lui-même, la Cour a reconnu le bien fondé de l'argument invoqué à titre subsidiaire et ce dans les termes suivants :

« Attendu cependant que ce droit consolidé a été repris dans la rubrique « droit conventionnel » du tarif douanier commun ;

Qu'ainsi, en tant qu'élément d'un règlement communautaire cette disposition est susceptible d'engendrer en faveur des justiciables des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir en justice ;

Qu'elle est en effet claire, précise et ne laisse aux autorités chargées de son application aucune marge d'appréciation ;

Qu'il y a donc lieu d'examiner si les droits compensatoires litigieux sont compatibles avec le tarif douanier commun ».

La contradiction n'est qu'apparente. Elle peut être dépassée en faisant valoir que les délibérations du Conseil relatives à la conclusion des accords de la Communauté n'ont pas pour effet d'incorporer les normes conventionnelles au règlement. En revanche, les droits de douane sont eux, matériellement incorporés dans le règlement établissant le tarif douanier commun. Ce n'est plus alors l'effet direct de la norme conventionnelle qui est en cause, mais bien celle du règlement.

Il n'en demeure pas moins qu'on aboutit à une conséquence qui peut surprendre. Une norme qui se verrait privée de l'effet direct en tant que stipulation conventionnelle, pourrait, cependant, être directement applicable lorsqu'elle est « reprise » dans un règlement. En outre, le conflit de règles ne met plus en présence une norme conventionnelle internationale et une disposition du droit communautaire dérivé, mais deux règlements de la Communauté. On pourrait alors être tenté de cher-

cher la solution à ce conflit dans le principe de la succession des normes selon l'adage « le posterior priori derogat ».

P.-H. Teitgen (44) envisage ce problème à propos de l'effet des accords communautaires dans l'ordre juridique de leurs Etats membres. « Les règles établies par les accords conclus par la Communauté constituent-elles, pour les Etats membres, des règles de droit international ou bien des règles de droit communautaire, avec l'effet juridique que possèdent, en principe, dans l'ordre interne des Etats membres, ces dispositions ? La question est délicate, mais le Conseil a imaginé un moyen de la résoudre qui évite, quand il l'utilise, toute discussion. Dans le but très certainement de rendre directement et immédiatement applicables dans tous les Etats membres les accords importants passés par la Communauté, il les conclut maintenant par la voie d'un règlement auquel il annexe le texte de l'accord. Ainsi, les dispositions de l'accord deviennent dispositions du droit communautaire, directement applicables dans tous les Etats membres en application de l'article 189 du Traité de Rome ».

Cette explication n'est pas pleinement convaincante. De toute façon, la Cour de Justice se détermine, à propos de l'applicabilité directe des normes conventionnelles, non pas en portant en considération la nature du règlement portant conclusion de l'accord, mais bien en s'attachant à la nature des normes contenues dans l'accord lui-même.

La solution du problème posé est beaucoup plus simple. Il suffit de considérer que, conclues en vertu des compétences reconnues aux Communautés, ces conventions internationales appartiennent au droit communautaire dérivé. Par là-même, en ce qui concerne les Etats membres, ce seront les règles concernant les rapports du droit national et du droit communautaire qui seront applicables (45).

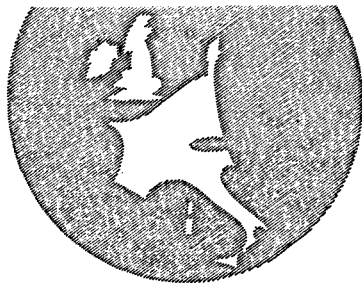
Les inconvénients d'une solution « transformiste » sont tels qu'il importe d'éviter tout ce qui pourrait laisser subsister le moindre doute à cet égard. L'intervention du Conseil ne modifie pas la nature de la norme internationale. Le règlement est dépourvu de contenu normatif, il ne « crée » pas de normes nouvelles. L'accord n'est pas transformé. On ne saurait non plus soutenir, en transposant la « Vollzugtheorie », qu'il acquiert la force obligatoire qui appartient au règlement dans l'ordre juridique communautaire puisque l'accord lui est supérieur. Mieux même, la décision du Conseil n'est pas né-

(42) Cette question devra être examinée en relation avec les analyses consacrées plus loin à l'effet des accords liant la Communauté.

(43) La Commission reprenait ce raisonnement.

(44) *Cours de Droit institutionnel communautaire*, Les Cours de Droit, Paris, 1972-1973, p. 200-201.

(45) V. en ce sens P. REUTER, *Organisations européennes*, Thémis, P.U.F., Paris, 1970, p. 426.



cessaire pour conférer à l'accord force exécutoire interne. Ou plus exactement cette qualité est acquise à l'accord parce qu'il a été conclu selon la procédure prévue par le Traité. Le règlement ou plus généralement la décision du Conseil n'est qu'une norme introductive de l'accord qui s'impose ipso jure dans l'ordre communautaire.

Il s'en suit logiquement que ce n'est pas la décision ou le règlement du Conseil qui est appliqué mais l'accord international. En réalité, l'intervention du Conseil a pour seul effet de permettre la conclusion de la convention ; celle-ci s'applique alors par elle-même dans l'ordre interne de la Communauté.

2. — LA POSITION DES ACCORDS DANS LE DROIT COMMUNAUTAIRE

En s'intégrant dans l'ordre juridique de la Communauté, les accords internationaux devront définir leur position dans la hiérarchie des normes communautaires. Il s'agit d'un problème bien connu du droit international. On connaît aussi la diversité des solutions consacrées par les droits constitutionnels et les pratiques jurisprudentielles au sein même de la Communauté.

Pourtant, les auteurs des traités constitutifs des Communautés n'ont fourni aucune solution d'ensemble à ce problème. Ils se sont seulement préoccupés de régler les relations entre les accords liant la Communauté Economique Européenne avec les dispositions de son traité institutif, sans envisager leurs rapports avec le droit communautaire dérivé.

En principe la primauté des normes conventionnelles sur le droit communautaire dérivé ne saurait faire de difficulté. Elle est postulée par l'esprit général de la jurisprudence de la Cour de Justice relative aux rapports du droit des Communautés avec les droits nationaux de leurs Etats membres.

On retrouve ici l'exigence de cohérence soulignée précédemment.

La situation est sensiblement différente lorsqu'il s'agit d'envisager les relations entre les accords conclus par les Communautés et leurs chartes constitutives. On ne saurait alors négliger la nature particulière des Communautés dont la personnalité internationale se trouve limitée par leur spécialité. Créées par des traités interétatiques, les Communautés ne sauraient les violer sans compromettre leur base légale.

Les droits légitimes des tiers doivent ici nécessairement composer, en des termes sensiblement différents de ceux conservés par la Convention de Vienne pour les traités étatiques, avec les exigences de la « constitutionnalité » des accords communautaires.

A. La supériorité des accords à l'égard du droit dérivé

La doctrine s'est trouvée généralement d'accord pour reconnaître la primauté des conventions internationales conclues par les Communautés sur leur droit dérivé. Mais rares sont les auteurs qui cherchent à asseoir cette primauté sur une disposition des traités constitutifs. Pourtant Jean Raux semble considérer que la supériorité des accords internationaux résulte des termes même de l'article 228 C.E.E. selon lesquels les accords « lient les institutions de la Communauté et les Etats membres », à condition d'avoir été conclus conformément aux conditions fixées au paragraphe 1^{er}. Les institutions de la Communauté ne sauraient donc arrêter des mesures contraires à leurs engagements internationaux. L'accord étant réputé conforme au Traité ou bien celui-ci ayant été préalablement modifié, il ne saurait que primer les normes du droit dérivé (46). La plupart des auteurs affirment la supériorité du droit international et spécialement des conventions, en invoquant des arguments de portée générale. Pour J. Megret (47), le contenu des accords internationaux liant la Communauté « prime le droit communautaire dérivé », mais il reconnaît que cette thèse ne résulte d'aucune disposition explicite du Traité C.E.E. Il lui semble qu'elle « ...résulte de l'esprit du traité, celui-ci n'aurait pu retenir pour l'ordre juridique communautaire le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit international, tel qu'il résulte de l'article 189, et parallèlement écarter la primauté du droit international sur le droit communautaire ». C'est aussi l'opinion de l'avocat général Mayras dans ses conclusions sous les affaires 21 à 24/72 (48). La question des rapports entre les engagements internationaux de la Communauté et son droit interne doit recevoir une réponse conforme à l'esprit de cohérence (49) : « Il ne serait pas concevable d'appliquer deux systèmes de raisonnement différents selon qu'il s'agit de relations des ordres juridiques à l'intérieur de la Communauté ou des relations du droit communautaire et du droit international externe (50) ».

Certaines réserves ont pourtant été émises à l'égard de ce raisonnement. La Commission elle-

(46) Les relations extérieures de la C.E.E., Cujas, Paris, 1966, p. 89 « La norme internationale s'impose donc à la norme communautaire et à la norme étatique. P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés*, op. cit., p. 159 est beaucoup plus réservé : « Comme cette disposition envisage au premier chef l'engagement international de la Communauté, elle ne permet pas de tirer des conclusions sûres sur l'effet des accords à l'intérieur de la Communauté ».

(47) J. MEGRET, Conclusion, forme et effets des accords internationaux passés par la C.E.E. *Revue du Marché Commun*, n° 76, janvier 1965, p. 19 et s.

(48) *Préc.*, p. 1235.

(49) L'expression est de P. PESCATORE, op. cit., p. 151.

(50) Conclusions *ibid.*

même a estimé « que les motifs qui ont conduit la Cour à affirmer la prééminence du droit communautaire sur les dispositions du droit national qui, tout en étant postérieures, sont en opposition avec lui, ne pourraient être transposées tels quels..., car ils s'appuient sur le caractère spécifique de la création communautaire » (51).

Le caractère contractuel de ce droit est le premier argument invoqué par P. Pescatore (52). Les accords internationaux sont aussi « une forme d'expression d'un ordre juridique plus étendu à l'intérieur duquel la Communauté se trouve elle-même insérée ». Par sa nature, ce droit possède « une autorité à tout le moins équivalente à celle des traités formant constitution de la Communauté ». Aussi prime-t-il, « toutes les dispositions du droit dérivé et complémentaire ».

La jurisprudence récente de la Cour de Justice confirme les solutions préconisées par la doctrine. Les accords conclus par la Communauté font partie de la « légalité communautaire » dont la Cour est chargée d'assurer le respect. La mission dont elle se trouve investie par le traité de la C.E.E., en son article 164, d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application » de cette convention ne saurait se limiter au seul contrôle de la conformité des actes pris par les institutions communautaires avec les règles du traité. La Communauté est soumise au droit international. Elle est tenue de respecter les accords qui la lient. L'appréciation de la compatibilité du droit communautaire dérivé relève de la compétence de la Cour lorsque celle-ci est saisie dans les conditions prévues par le traité (53). Effectivement la Cour n'a même pas cru devoir s'interroger sur le bien fondé de la primauté des accords externes de la C.E.E. à l'égard des actes de ses institutions, tant il lui semblait qu'elle allait de soi. C'est ainsi que dans son arrêt *International Fruit Company* (54), elle constate qu'au titre de l'article 177 b) elle « est tenue d'examiner si leur validité peut être affectée du fait de leur contrariété avec une règle de droit international ». Suite à cette prise de position, sans même s'arrêter sur le problème de la primauté du droit conventionnel international, la Cour aborde immédiatement l'examen du fond de l'affaire. Dans l'affaire *Heageman* (55), la Cour ne fait aucune difficulté pour admettre la recevabilité d'une action en dommages intérêts fondée sur une violation d'un accord international. La cause est entendue — sous réserve des conditions procédu-

les — les conventions internationales conclues par les Communautés l'emportent sur le droit dérivé. Peu importe qu'il s'agisse d'actes pris par la Commission ou par le Conseil ou encore qu'ils soient antérieurs ou postérieurs à la norme conventionnelle (56).

Toujours en vertu du même principe de cohérence, on doit admettre que les règles établies par les accords internationaux que concluent les Communautés emportent abrogation automatique des règles du droit communautaire dérivé antérieures et contraires (57). La primauté des dispositions conventionnelles s'affirmera encore à l'égard des règles du droit dérivé postérieures dans les mêmes conditions (58). Comme le fait remarquer Riesenfeld (59), la solution consacrée par la Cour diffère beaucoup de la situation faite aux conventions internationales dans le droit de certains Etats membres des Communautés. On sait qu'en Allemagne, en Italie et même en France, la supériorité de ces normes à l'égard des lois postérieures n'est, pour le moins, que très imparfaitement assurée voire même complètement ignorée (60). La primauté reconnue aux accords internationaux par la Cour de Luxembourg entraîne nécessairement des répercussions dans le droit interne des Etats membres. Tout d'abord parce que les juridictions nationales auront à appliquer les stipulations de ces conventions dans la mesure où elles produisent des effets directs. Elles seront alors tenues de conserver leur supériorité, non seulement à l'égard de la « législation » communautaire, mais encore des lois étatiques. Ces accords lient autant les institutions de la Communauté que ses Etats membres (61). En outre, ils constituent des sources du droit communautaire qui, conformément au principe affirmé avec force par la Cour de Justice, prime le droit des Etats membres. On peut penser qu'il sera, de ce fait, plus difficile de continuer de réserver un traitement différent aux conventions internationales conclues par les Etats.

(51) Affaire n° 96/71, *HAEGEMAN c/ Commission des Communautés européennes*, *Rec.*, vol. XVIII, p. 1005 s., spec. p. 1012.

(52) *L'ordre juridique des Communautés*, op. cit., p. 156.

(53) V. Affaires 21 à 24/72 préc., concl. p. 1235.

(54) V. Affaires 21 à 24/72 préc.

(55) V. Affaires 96/71, préc.

(56) V. J. MEGRET, article précité, p. 25 et à propos de l'arrêt 21 à 24/72 les observations de Stefan A. RIESENFELD in *A.J.I.L.*, vol. 67, 1972, p. 504 s., spec. 506-507.

(57) Ou au moins « prohibition de plein droit d'appliquer » une prescription de droit communautaire incompatible avec une norme conventionnelle par analogie avec la solution consacrée par la Cour dans son arrêt du 13 juillet 1972, 48/71 *Commission des Communautés c/ République italienne*.

(58) Conformément au principe affirmé dans les relations entre le droit communautaire et les droits nationaux des Etats membres v. l'arrêt du 7 mars 1972, *S.p.A. MARIMEX*, affaire 84/71, *Rec.*, vol. XVIII, p. 89.

(59) Loc. cit.

(60) V. Michel WAELBROECK, *Traité international et juridictions nationales dans les pays du Marché Commun*. Centre Universitaire de droit comparé, Pédone, Paris, 1969, p. 240 s.

(61) Article 228 C.E.E.



B. La subordination des accords à l'égard du droit originaire

Les solutions exposées valent en ce qui concerne les rapports entre les accords internationaux engageant la Communauté et son droit dérivé. Dans les rapports entre ces conventions et la Charte constitutive de la C.E.E. prévaut, au contraire, le principe de la prééminence des règles du Traité. C'est que le Traité constitue la source des compétences communautaires pour conclure des accords avec des tiers. De tels accords ne sauraient donc être conclus en contradiction avec les termes du Traité, soit qu'ils concernent des matières qui ne ressortissent pas de la compétence de la Communauté, soit qu'ils contiennent des stipulations incompatibles avec celle du Traité (62).

Aussi, selon l'alinéa 2 du second paragraphe de l'article 228 « Le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de Justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236 ». La signification de cette disposition est univoque : un accord externe incompatible avec le Traité de la C.E.E. ne saurait être conclu pour autant que le Traité n'a pas été préalablement révisé. C'est bien l'indice de la primauté de la Charte constitutive encore que cette qualité s'exprime d'une manière assez paradoxale. L'article 228 prononce l'inconstitutionnalité des accords internationaux jugés contraires à la convention constitutive de la C.E.E. L'exigence d'une révision préalable à la conclusion de l'accord constitue une garantie pour chacun des Etats membres qui sont ainsi en mesure de s'opposer à une modification subreptice du Traité instituant la Communauté (63). Mais l'article 228 laisse en suspens le sort d'un accord qui s'avérerait incompatible avec le Traité postérieurement à sa conclusion. Dans l'attente d'un examen du régime contentieux des accords internationaux de la C.E.E., on se contentera d'observer avec P. Pescatore qu'« en l'absence de toute expérience pratique, il est hasardeux de faire des prévisions sur la solution de ce problème. Dût-il surgir que l'on se trouverait probablement à l'intérieur, devant une impossibilité d'exécution et, dans les rapports externes, devant un problème de protection de la bonne foi des Etats intéressés » (64).

(62) J. MEGRET *op. cit.*, p. 25 ; v. aussi Léonide C. ANANIADIS, *L'association aux Communautés européennes*, L.G.D.J., Paris, 1967, p. 129.

(63) La procédure de révision organisée par l'article 236 marque la ratification des amendements par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

II. — Les accords internationaux et le régime du contentieux de la légalité dans les Communautés

L'insertion des accords internationaux dans l'ordre juridique communautaire conduit nécessairement à tenter d'appréhender leur situation contentieuse. L'entreprise n'est assurément pas si aisée. C'est que le contentieux de la légalité dans les Communautés a pour objet normal, les décisions de leurs institutions. Les conventions conclues par les Communautés ont une tout autre nature. Aussi peut-on présumer les droits nationaux en attestant à suffisance que la spécificité de ces actes se répercutera sur leur régime contentieux.

On a pu montrer que la position occupée par les engagements internationaux des Communautés dans la hiérarchie normative se caractérise par leur primauté à l'égard du droit dérivé, mais aussi par leur subordination aux normes des Traités constitutifs. Ces deux traits déterminent le régime contentieux en ce qui les concerne.

1. — LE CONTROLE DE LA « CONSTITUTIONNALITE » DES ACCORDS AU REGARD DU DROIT COMMUNAUTAIRE ORIGINARE

Le Traité de la C.E.E. se borne à prévoir un contrôle a priori de caractère non contentieux. Une partie de la doctrine a même voulu y voir l'intention d'exclure tout contrôle par des procédures proprement contentieuses.

A. Le contrôle a priori par des procédures consultatives

On retrouve l'article 228. Il permet aux institutions (65) mais aussi aux Etats membres de demander à la Cour de Justice, préalablement à sa conclusion, un avis sur la compatibilité d'un accord avec les dispositions du Traité (66). La matière qui est ainsi

(64) L'ordre juridique des Communautés européennes, *op. cit.*, p. 156. Bien que sensiblement différent de l'article 228, paragr. 1, al. 2, par le fait que l'intervention de la Cour n'est pas prévue — l'art. 238 al. 3 du Traité de la C.E.E. subordonne la conclusion des accords d'association à l'amendement préalable du Traité en cas d'incompatibilité. On observera dans cette disposition que des amendements « doivent » être adoptés au préalable.

(65) Le Conseil et la Commission.

(66) V. Rachid KHEITMI, La fonction consultative de la Cour de Justice des Communautés européennes, *R. T. D. E.*, n° 3, 1967, p. 553 s.

susceptible d'être soumise (67) à la Cour est particulièrement délicate en raison de la complexité de la répartition des compétences entre les institutions communautaires et les Etats membres (68).

La Cour a tenu à préciser les termes de l'article 228 dans § 2 de l'article 106 de son règlement de procédure. Elle dispose que « l'avis peut porter tant sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du Traité C.E.E. que sur la compétence de la Communauté ou de l'une de ses institutions pour conclure cet accord » (69).

L'avis de la Cour n'est pas dépourvu de tout effet juridique. « L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif... ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236 ». Il sera donc privé de tout effet autant que le Traité n'aura pas été révisé. Catalano estime même que « la demande d'avis a une certaine analogie avec un concours préventif ». En cas d'avis négatif, la Cour prend une décision qui lie (70). M. Melchior exprime une opinion très proche lorsqu'il écrit : « l'avis négatif n'est pas simplement consultatif : il a la même force qu'un arrêt » (71). Cette assimilation peut paraître excessive. L'avis de la Cour n'est certainement pas revêtu de l'autorité de la chose jugée. Il n'en demeure pas moins que l'avis négatif a un effet obligatoire.

La question de l'autorité de l'avis pourrait aussi se poser à propos d'un avis positif. La Cour serait-elle en droit, dans l'éventualité d'une procédure contentieuse, de remettre en cause l'appréciation portée précédemment à titre consultatif ? Pour des raisons de bon sens et de sécurité juridique, la réponse semblerait devoir être négative. Pourtant, s'agissant des avis de la Cour Internationale de Justice, la solution contraire est admise.

Enfin, si la Cour n'est pas saisie dans le délai imparti, c'est-à-dire antérieurement à la conclusion de l'accord, celui-ci bénéficiera d'une présomption de légalité juris et de jure, analogue à celle des actes susceptibles d'être annulés et qui n'ont pas fait l'objet d'un recours dans les délais prévus (72).

B. Le contrôle a posteriori par les procédures contentieuses

La possibilité de contester la validité des accords

(67) Aucune procédure n'a été jusqu'à présent engagée.

(68) Encore plus à la suite de l'arrêt de la Cour dans l'affaire de l' « A.E.T.R. ».

(69) Michel MELCHIOR, *op. cit.*, p. 209 écrit « Le contrôle de la compatibilité doit s'entendre dans le sens d'un contrôle de la légalité de l'accord et non dans celui de son opportunité, en effet, le rôle de la Cour est uniquement s'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité (art. 164) ».

(70) *Op. cit.*, p. 72 note n° 31.

(71) *op. cit.*, p. 209.

(72) V. Michel DUBISSON, *La Cour Internationale de Justice*, L.G.D.J., Paris, 1964, p. 323.

internationaux conclus par les Communautés par des procédures contentieuses est très discutée.

Certains estiment tout d'abord que l'existence d'une procédure consultative préalable exclut nécessairement la voie contentieuse, même lorsque la Cour n'a pas été saisie d'une demande d'avis conformément à l'article 228 C.E.E. (73). Une fois conclus, les accords externes lient tant les institutions de la Communauté que les Etats membres et sont couverts par une présomption de légalité juris et de jure. Ils ne peuvent plus être soumis au contrôle de la Cour de Justice qui ne saurait les invalider, même en cas de violation du Traité, d'incompétence de la Communauté dans son ensemble ou de celles des institutions. Catalano résume cette argumentation en soutenant que : « Pour éviter les inconvénients de l'absence de contrôle a posteriori, on a prévu la possibilité d'un avis préalable de la Cour de Justice » (74).

D'autres contestent cette opinion (75). Après avoir souligné l'irrégularité d'un accord, ne saurait être opposée aux cocontractants de la Communauté, P. Pescatore (76) soutient néanmoins que la Cour serait en droit d'en constater l'inefficacité dans le cadre communautaire. L'absence de demande d'un avis préalable ne suffirait pas à exclure l'engagement d'une action contentieuse par les institutions ou les Etats membres. Autrement il leur serait possible de tourner la procédure de révision en s'abstenant simplement de consulter la Cour.

A supposer que l'objection tirée de l'existence de la procédure consultative puisse être surmontée, il resterait encore à trouver le fondement de la compétence de la Cour. On a estimé qu'il pourrait s'agir de la « disposition générale de l'article 164 » (77). On peut en douter. Cette disposition ne fait qu'introduire la section consacrée à la Cour de Justice. Elle ne définit aucune procédure contentieuse. Seuls les articles 173, 177 b) et 184 du Traité de la C.E.E. sont susceptibles d'être invoqués.

S'agissant du recours en annulation, il semble impossible pour la Cour d'annuler un accord conclu par la Communauté. Ce recours n'est ouvert que contre les actes unilatéraux décisifs du Conseil et de la Commission. L'accord est un acte consensuel qui procède d'un concours de volonté avec une autre partie qui n'est pas justiciable de la Cour (78).

(73) V. CATALANO, *loc. cit.*

(74) C'est l'opinion de CATALANO, *op. cit.*, p. 72.

(75) *Op. cit.*, p. 557 note n° 1.

(76) P. PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, préc., p. 127, R.-J. DUPUY, *Du caractère unitaire de la C.E.E. dans ses relations extérieures*, A.F.D.I., 1963, p. 807 et 808.

(77) Michel MELCHIOR, *op. cit.*, p. 210.

(78) V. P. PESCATORE, *op. cit.*, p. 127 ; contre WOHLFARTH, *op. cit.*, note n° 2 ad article 173.



Cette difficulté pourrait être dépassée si le recours était introduit contre la décision du Conseil autorisant la conclusion de l'accord.

La Cour serait alors appelée à statuer sur une décision d'une institution communautaire. Les deux conditions tenant respectivement à l'origine et à la nature de l'acte de tout effet dans l'ordre juridique communautaire. En vérité, les données du problème sont plus complexes. La décision pourrait être considérée comme un « acte de gouvernement » insusceptible d'un contrôle contentieux. Elle ne serait pas détachable de l'accord lui-même. C'est l'opinion de Michel Melchior (79) pour qui « les motifs de l'annulation de la décision auquel elle se réfère et dont elle est indissociable ». Peut-être conviendrait-il d'être plus nuancé. La nature des motifs invoqués à l'appui du recours serait décisive. L'argument porterait fortement ou le grief formulé concernerait une contrariété entre les stipulations de l'accord et les dispositions du Traité, il serait moins déterminant en présence d'un moyen, tel un vice de forme, affectant directement la décision du Conseil.

On pourrait encore se demander si cette décision serait susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation de la part des « personnes privées ». Quelle que soit la nature de l'acte portant conclusion de l'accord-règlement ou décision adressée aux Etats, on achoppe nécessairement sur l'obstacle de l'article 173 alinéa 2.

Reste donc à envisager l'utilisation éventuelle de la procédure du renvoi préjudiciel en appréciation de la validité. Les dispositions de l'article 177 imposent une réponse négative pour ce « qui est de l'accord lui-même qui n'est pas un acte pris par les institutions de la Communauté. En ce qui concerne la décision du Conseil, la procédure du renvoi en appréciation de la validité ne paraît devoir être exclue ».

Les mêmes conclusions valent pour l'exception d'illégalité de l'article 184 du Traité de la C.E.E. (80).

Au total, on peut hésiter à admettre la recevabilité contentieuse de nature à compromettre l'efficacité des engagements internationaux de la Communauté. Au-delà des considérations procédurales, les impératifs de la sécurité juridique des tiers paraissent être déterminants (81). A supposer que la Cour constate l'inefficacité d'un accord dans l'ordre juridique de la Communauté, sa décision ne saurait

être opposée à son co-contractant. La responsabilité de la Communauté se trouverait engagée.

2. — LE CONTROLE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DERIVE AU REGARD DES ACCORDS

Ce contrôle est conforme à la supériorité des accords internationaux conclus par les Communautés dont il constitue la contrepartie contentieuse. Aussi ne rencontre-t-il aucune des objections de principe évoquées précédemment à propos du contrôle de la « constitutionnalité » de ces accords.

A. L'admission du principe du contrôle

La Cour n'a manifesté aucune réticence à admettre un recours ayant pour objet de contester la légalité d'une décision des institutions de la Communauté en raison de sa non-conformité à des normes internationales. C'est ce que nous enseigne les arrêts rendus par la Cour dans les affaires 21 à 24/72 et 9/73. Invitée par le Collège ven Beroep voor het Bedrijfsleven à dire si la « validité » des actes pris par les institutions de la Communauté, dont il est question à l'article 177 du Traité de la C.E.E., vise également la conformité de ces actes au regard d'un droit international autre que le droit communautaire, la Cour constate que sa compétence « ne comporte aucune limite quant aux causes sur la base desquelles la validité de ces actes pourraient être contestée ». La Cour est « tenue d'examiner si leur validité peut être effectuée du fait de leur contrariété avec une règle de droit international ».

La recevabilité du renvoi est donc certaine au moins aux conditions énoncées par la Cour. On est en droit de penser que son attitude serait la même en présence d'un recours en annulation ou d'une exception d'illégalité. La « légalité » des articles 173 et 184 et la « validité » de l'article 177 b) possèdent la même signification (82).

B. Les conditions exigées pour l'exercice du contrôle

Si, dans son principe, le contrôle contentieux de la validité des décisions communautaires ne fait pas de difficulté, la Cour l'a néanmoins subordonné à deux conditions. La première va de soi, la Communauté doit être liée par la disposition de droit international invoquée. La seconde paraît plus contingente. « Dans le cas où l'invalidité de cette disposition soit de nature à engendrer pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice ». Les termes utilisés par la Cour semblent rattacher l'exigence de l'effet direct à la procédure de l'article 177 (82).

(82) Pourtant P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés*, op. cit., p. 240, paraît étendre cette condition à une action devant la Cour elle-même.

(79) *Op. cit.*, p. 210.

(80) V. en ce sens P. PESCATORE, *op. cit.*, p. 128, et M. MELCHIOR, *op. cit.*, p. 210-211. Encore faudrait-il que la décision du Conseil soit un règlement.

(81) En tout état de cause, il conviendrait de tenir compte de l'esprit des principes consacrés par l'article 46 de la Convention de Vienne en ne sanctionnant qu'une violation « manifeste ».

En effet, le renvoi n'est possible que si la réponse à la question est nécessaire à la solution du litige dont le juge national est saisi au principal. Précisément cette condition ne peut être remplie que dans la mesure où les deux catégories de disposition, la norme communautaire et la règle de droit international, sont non seulement obligatoires, mais encore directement applicables, c'est-à-dire génératrices de droits au profit des particuliers. C'est alors que, recevables à s'en prévaloir devant les juridictions des Etats membres, ils pourront invoquer une éventuelle incompatibilité susceptible d'aboutir au renvoi.

J. Rideau (83) émet des réserves à l'égard de cette solution. Il estime que « la question porte sur un problème d'ensemble de relations entre le droit international et le droit communautaire et ne peut donc être lié à la procédure de l'article 177 ». Il lui paraît que la même question se poserait devant la Cour si elle était saisie par le biais d'un recours en annulation. Effectivement, l'avocat général semble subordonner un tel recours à l'existence d'une disposition susceptible de produire un effet direct même si le requérant était un Etat membre, en l'occurrence les Pays-Bas (84). Cette exigence apparemment surprenante puisqu'elle ne se retrouve pas à propos du droit communautaire originaire ou dérivé, exprime logiquement la particularité de la position des Etats membres vis-à-vis des accords internationaux conclus par la Communauté. Les Etats membres ne sont pas — sous réserve des « accords mixtes » (85) — parties à ces accords et se trouvent donc placés dans la même condition que celle faite « aux autres sujets de l'ordre juridique de la Communauté. L'accord constitue à leur égard un acte « hétéronormateur ». La situation est évidemment différente de celle résultant des dispositions des traités constitutifs auxquels ils sont partie ou encore des directives dont ils sont les destinataires. On peut donc estimer que les Etats membres ne peuvent se prévaloir des accords communautaires que si leurs dispositions produisent des effets directs à leur égard.

Toutes les ambiguïtés ne sont pas dissipées pour autant. Certains passages de l'arrêt introduisent des doutes sur les intentions de la Cour. L'exigence de l'effet direct est-elle seulement une condition de recevabilité de l'action en justice ou bien affecte-t-elle la substance de la norme elle-même ? Lorsqu'au terme de son raisonnement concernant l'effet direct concluant par la négative, la Cour déclare « que, dès lors, la validité des règlements n° 459/70, 565/70 et 686/70 de la Commission ne saurait être affectée par l'article XI de l'Accord

Général » on est en droit de se demander si finalement ce n'est pas l'intégration dans la légalité communautaire des normes conventionnelles dépourvues de cet « effet direct » qui est en cause. N'est-ce pas confondre — ou du moins créer un risque de confusion — entre une condition de recevabilité et un problème de fond ? Pour nombre d'auteurs, il est plus que douteux qu'on puisse exiger que pour produire des effets en droit interne, un traité doive avoir pour objet de créer des droits subjectifs ou d'imposer des obligations aux sujets de droit interne. Il suffit qu'il impose à l'Etat — ici à la Communauté — une obligation complète et inconditionnelle, de telle sorte que le juge puisse, sans excéder ses pouvoirs, imposer le respect de la norme internationale (86).

La question des droits subjectifs créés par le traité serait indifférente. Les particuliers auraient un droit objectif à se prévaloir à l'obligation internationale, contenue dans le traité pour l'opposer à l'Etat ou en l'espèce à la Communauté et faire écarter l'application d'une mesure interne incompatible avec elle. On observera que Michel Waelbroeck qui défend cette thèse, exige cependant que la norme invoquée présente certaines qualités : imposer une obligation complète et inconditionnelle ne laissant place à aucun pouvoir d'appréciation quant à sa mise en œuvre (87). Seulement il n'est pas, selon lui, nécessaire que cette norme crée des droits au profit des particuliers. En somme, l'auteur distingue entre le caractère self-executing de la norme conventionnelle et son effet direct. Or, précisément, dans sa jurisprudence relative au droit communautaire, la Cour de Justice retient les mêmes critères pour caractériser son applicabilité directe. On est ainsi renvoyé à un autre problème aux relations à établir entre ces deux notions, et au moins en ce qui concerne les espèces envisagées. De toute façon, et si l'on suit l'analyse de la Cour, l'article XI de l'Accord Général comme son article II ne sauraient être considérés comme créant des obligations claires et inconditionnelles. Ainsi, quel que soit le critère retenu, celui de l'effet direct ou du caractère self-executing, on aboutirait à la même conclusion (88).

Conformément à sa jurisprudence relative au droit communautaire lui-même, la Cour à l'invitation de l'avocat général Mayras a admis que la détermination de l'effet direct des engagements relevant de l'ordre juridique communautaire (89). La théorie de l'effet direct (90) « appliquée dans les

(83) *Op. cit.*, p. 481.

(84) *V. concl.* p. 1241.

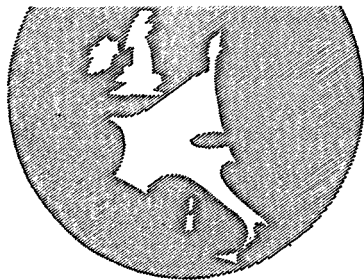
(85) Et évidemment du G.A.T.T.

(86) V. M. WAELBROECK, Effet interne des obligations imposées à l'Etat, Milan, Ganshof van der Meersch, 573, p. 576.

(87) *V. op. cit.*, p. 575-576.

(88) V. J. RIDEAU, *op. cit.*, p. 482.

(89) *Concl.* p. 1236.



rapports du droit communautaire et des droits nationaux... doit être aussi dans les relations du droit international et du droit communautaire » (91).

La question de l'effet direct des dispositions du G.A.T.T., les internationalistes diraient peut-être de préférence de son caractère self-executing, a été examiné par les juridictions nationales. Très généralement, cette qualité leur a été refusée (92). C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle aboutit la Cour de Justice à propos des articles XI et II (93).

La Cour entreprend d'examiner la question de l'effet direct de ces dispositions de l'Accord Général en reproduisant une de ses formules « classiques » : « il convient d'envisager à la fois l'esprit, l'économie et les termes de l'Accord Général ». Il lui apparaît que la souplesse qui caractérise ses dispositions en raison des possibilités de dérogation, des clauses de sauvegarde et du règlement des différends ne leur permet pas d'engendrer, pour les justiciables de la Communauté, le droit de s'en prévaloir en justice. On peut avoir le sentiment que la Cour étendrait cette solution sinon à l'ensemble de l'Accord du moins à sa partie II (94). La question n'est pas d'importance négligeable puisque selon la réponse qui lui serait donnée, l'article I (clause du traitement de la nation la plus favorisée) et l'article III (clause du traitement national), se trouveraient concernés ou non. Ainsi, la Cour en accord avec l'orientation dominante donnée à sa jurisprudence recourt essentiellement à une méthode d'interprétation « systématique ». C'est d'ailleurs ce qui permettait déjà à Gerhard Bebr (95) de considérer que malgré une identité de rédaction les dispositions du G.A.T.T. (article II) et du Traité de la C.E.E. (article 95) devaient connaître un sort différent du point de vue de l'effet direct.

Parvenu à ce stade de l'analyse, on se trouve nécessairement confronté à une question essentielle : celle des liens entre la notion de l'effet self-executing des traités internationaux et la notion d'effet direct du droit communautaire. Comme le dit justement J. Rideau (96), la parenté entre les deux concepts ne semble pas niable... La Cour de Justice des Communautés européennes a largement dépassé les hypothèses classiques de la connaissance de l'effet de self-executing des traités

internationaux en mettant en valeur, à diverses reprises, ce caractère d'applicabilité directe qui constitue un trait fondamental d'un grand nombre de dispositions communautaires » (97). La démarche à laquelle elle a eu recours dans son arrêt 21 à 24/72 semble caractériser la recherche de l'applicabilité directe. La Cour ne paraît attacher aucune importance particulière au fait que la norme examinée appartient à un accord international et non au Traité instituant la C.E.E. ou à son droit dérivé. L'effet recherché est défini dans les mêmes termes que ceux appliqués aux normes du droit communautaire (98). La disposition considérée doit être de « nature à engendrer pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice ». On peut penser que, soucieuse de régler la question de l'effet interne des engagements internationaux de la Communauté « avec esprit de cohérence » (95), la Cour n'a pas voulu dissocier le cas des accords conclus par la Communauté de celui du droit communautaire. Pour être tout à fait exact, il convient d'observer que la Cour n'utilise pas la formule habituelle définissant la norme directement applicable comme celle « engendrant des droits individuels ».

Déjà dans son arrêt Grad du 6 octobre 1970 (100), s'agissant d'une contestation sur la compatibilité, avec une décision communautaire adressée à un Etat d'une nouvelle taxe sur les transports en République fédérale d'Allemagne, la Cour dans le dispositif, plutôt que de dire que cette décision conférerait des droits individuels, a répondu que les justiciables avaient « le droit de s'en prévaloir en justice ». Elle reprit la même expression dans l'arrêt Capolongo du 19 juin 1973 (101). On doit approuver cette modification dont la portée n'est pas seulement de nature terminologique. Conformément aux solutions concernées dans le contentieux de la légalité lorsqu'il s'agit de déterminer la validité d'un acte législatif ou administratif national, la recevabilité du recours n'a pas à être subordonnée à la justification de la violation d'un droit subjectif.

Cet impératif semble légitime. Il n'exclut pourtant pas que l'insertion des engagements internationaux dans la légalité communautaire puisse imposer des solutions particulières conformes tant à la nature propre de ces normes qu'à l'originalité de l'ordre juridique communautaire.

(90) Sur la question de l'effet direct du droit communautaire, v. R. KOVAR, *L'applicabilité directe du Droit communautaire*, J.D.I., 1973, 280 s.

(91) *Concl. ibid.*

(92) V. concl. p. 1239 et Stefan A. RIESENFELD, *A.J.I.L.*, n° 65, p. 548 s, *The doctrine of self executing Treaties and G.A.T.T.* a notablement *German Judgement*.

(93) V. respectivement les arrêts 21 à 24/72 et 9/73.

(94) V. les conclusions de M. H. MAYRAS, p. 1241.

(95) G. BEBR, *Les dispositions de droit communautaire directement applicables. Développement d'une notion communautaire*. *Cahiers de Droit européen*, 1970, p. 3-7.

(96) *Op. cit.*, p. 481.

(97) V. outre l'article de BEBR préc. et mon étude précitée, L. J. CONSTANTINESCO, *L'applicabilité directe dans le droit de la C.E.E.*, Paris, L.G.D.J., 1970 dans le sens de la spécificité en sens inverse, v. M. WAELBROECK, *Effets internes des obligations imposées à l'Etat in Mélanges G. van der Meersch*, Bruxelles, Emile Bruylant, 1972, p. 573-583.

(98) V. les attendus n° 19 et 27.

(99) L'expression est de P. PESCATORE, *L'ordre juridique...*, *op. cit.*, p. 151.

(100) Affaire 9/70, *Rec.*, Vol XVI, p. 825.

(101) Affaire 77/72, *Rec.*, Vol. XIX, p. 611.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. – Nominations

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil a désigné, lors de sa session des 29-30 avril 1974, M. Fritz Seydaack, Praesident der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittelund Grossbetriebe des Einzelhandels e.v., comme membre du Comité économique et social en remplacement de M. Illerhaus, et M. Svend Skovbzo Larsen, Faellesradet for danske Tjenestemand, comme membre du Comité économique et social en remplacement de M. Christensen, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 22 août 1974.

COMITÉ CONSULTATIF DE L'AGENCE D'APPROVISIONNEMENT D'EURATOM

Le Conseil a désigné, lors de sa session des 29-30 avril 1974, M. André Peltier et M. Wolfgang Schober, comme membres du Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom, en remplacement de M. Jean Stolz, et du Dr Wolfgang Gersten, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 31 décembre 1974.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

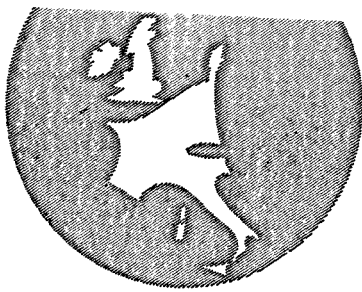
Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 29-30 avril 1974, la décision portant nomination des membres et suppléants du Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants.

Sont nommés membres titulaires et suppléants du Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants, pour la période allant du 29 avril 1974 au 28 avril 1976 :

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le Conseil a désigné, lors de sa session du 7 mai 1974, M. Georges Derieuw, Secrétaire National de la Fédération Générale du Travail de Belgique, comme membre titulaire du Comité consultatif pour la formation professionnelle en remplacement de M. Gogne, et M. A. Beck, Secretaris V.N.O., comme membre titulaire du Comité consultatif pour la formation professionnelle, en remplacement de M. Renaud, pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 30 janvier 1976.

Le Conseil a désigné, lors de sa session du 4 juin 1974, M. Pierre Muller, Directeur d'Administration au Ministère de l'Education Nationale (Belgique), comme membre titulaire du Comité consultatif pour la formation professionnelle dans la catégorie des représentants des gouvernements, pour la période allant du 30 janvier 1974 au 31 janvier 1976.



A) REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS :

a) Membres titulaires			b) Membres suppléants	
Belgique	M. J. Donis	M. J. Mertens	M. Dupuis	
Danemark	M. P. Kirstein	M. A. Trier	M. N. Raaschou-Nielsen	
Allemagne	Dr K. Jantz	M. H. Kaupper	Dr K. Burchardt	
France	M. H. Roson	M. Pasty	M. Dorion (1)	
Irlande	M. F. Hynes	M. B. Hensey	M. C. Collins	
Italie	Dr L. Cristofanelli	Dr G. Salis	Mme G. Pirrone	
Luxembourg	M. M. Nosbusch	M. C. Reiffers	M. A. Deratte	
Pays-Bas	Dr L. Lamers	M. J. Van Nijnanten	M. H. Biesta	
Royaume-Uni	M. L. G. Reffell	M. A. Parrott	M. C. C. Oakes	

(1) Session du Conseil du 4 juin 1974.

B) REPRÉSENTANTS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE TRAVAILLEURS

a) Membres titulaires			b) Membres suppléants	
Belgique	M. W. Dehnel	M. A. Declercq	M. A. Potillius	
Danemark	M. S. Vognbjerg	M. F. Simonsen	M. P. Nielsen	
Allemagne	M. H. Faifertmeier	M. R. Konstanty	M. E. Schupeta	
France	M. S. Cappe	M. J. Bridier	Mlle F. Pinot	
Irlande	M. P. Murphy	M. J. Mulhall	M.	
Italie	M. A. Decano	M. A. Motta	M. M. Carboni	
Luxembourg	M. R. Pizzaferri	M. J. Kratochwil	M. F. Schweitzer	
Pays-Bas	M. B. Madlener	M. A. Riemen	M. P. C. Bos	
Royaume-Uni	M.	M.	M.	

C) REPRÉSENTANTS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES D'EMPLOYEURS

a) Membres titulaires			b) Membres suppléants	
Belgique	M. C. Franzen	M. J. Van Holm	M. N. Lamal	
Danemark	M. J. Ammundsen	Mme A. Simonsen	M. H. S. Christensen	
Allemagne	M. F. Schnabel	M. W. Low	M. W. Glaubitz	
France	M. B. Vrillon	M. J. Martin	M. P. de Lamer	
Irlande	M. T. Harrington	M. R. Yates-Hale	M. A. F. Rice	
Italie	Dr L. Masini	Dr G. Misserville	Dr F. Masoni	
Luxembourg	M. J. Pauly	M. M. Sauber	M. L. Jung	
Pays-Bas	M. M. Van Es	M. G. Eissens	M. G. W. J. Vlek	
Royaume-Uni	M. E. F. Rogers	M. M. Y. Cobb	M. D. M. Rea	

COMITÉ DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Le Conseil a désigné, lors de sa session du 7 mai 1974, M. Preben Nielsen, Økonomisk medarbejder, comme membre titulaire du Comité du Fonds social européen, en remplacement de M. P. N. Rasmussen, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 décembre 1974.

Le Conseil a désigné, lors de sa session du 4 juin 1974, M. J. J. Oechslin, Chargé des questions sociales internationales à la Commission sociale du C.N.P.F., comme membre titulaire du Comité du Fonds social européen, en remplacement de M. Neidinger, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 18 décembre 1974.

SIERRA LEONE

Le 7 mai 1974, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. Sheka Hassan Kanu, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le gouvernement de Sierra Leone, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la C.E.E., de la C.É.E.A. et de la C.E.C.A., en remplacement de M. E. F. Luke.

SUISSE

Le 4 juin 1974, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. Claude Caillat, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le gouver-

nement suisse, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la C.E.E., de la C.E.E.A. et de la C.E.C.A., en remplacement de M. P. Wurth.

CORÉE

Le 4 juin 1974, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. In Sang Song, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, désigné par le gouvernement de la République de Corée, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la C.E.E., de la C.E.E.A. et de la C.E.C.A., en remplacement de M. Wan Bok Choi.

II. - Activités intracommunautaires

PROPOSITIONS DIVERSES

★ 1^{er} avril 1974. Propositions de décision du Conseil relatives à la liste des régions agricoles défavorisées au sens de la directive n° 72/160/CEE du Conseil concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures.

★ 4 avril 1974. Proposition de règlement du Conseil relatif au régime tarifaire applicable aux marchandises en retour douanier de la Communauté.

★ 4 avril 1974. Proposition de directive du Conseil concernant la lutte contre les tordeuses de l'œillet.

★ 5 avril 1974. Projet de règlement relatif au traitement tarifaire applicable à certains produits destinés à être utilisés pour l'entretien et la réparation d'avions des types Mercure et Airbus au cours de l'année 1974.

★ 8 avril 1974. Modification de la proposition d'un règlement (CEE) du Conseil complétant le règlement n° 1009/67/CEE portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [doc. COM (74) 30 final, partie X].

★ 8 avril 1974. Proposition de directive concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés-mères et filiales d'Etats membres différents. Méthode d'exemption et méthode d'imputation pour éviter la double imposition.

★ 10 avril 1974. Proposition de règlement du Conseil portant prorogation du règlement (CEE) n° 1174/68 du Conseil, du 30 juillet 1968, relatif à l'instauration d'un système de tarifs à fourchettes applicables aux transports de marchandises par route entre les Etats membres.

★ 16 avril 1974. Projet de résolution du Conseil relative aux mesures à prendre en vue de simplifier les tâches administratives douanières.

★ 17 avril 1974. Proposition d'une décision du Conseil arrêtant un programme de recherches et d'enseignement pour la Communauté européenne de l'énergie atomique concernant le recyclage du plutonium dans les réacteurs à eau légère (action nucléaire indirecte).

★ 18 avril 1974. Proposition de règlement (CEE) du Conseil prévoyant des mesures spéciales pour les graines de soja.

★ 23 avril 1974. Proposition de règlement du Conseil modifiant la périodicité de la fixation de la valeur forfaitaire intervenant dans le calcul de la compensation financière dans le secteur des produits de la pêche.

★ 24 avril 1974. Préférences généralisées de la Communauté. Proposition de la Commission relative à l'extension de la liste des produits des chapitres 1 à 24 du TDC (produits agricoles transformés).

★ 24 avril 1974. Proposition d'un règlement du Conseil portant ouverture, répartition et mode de gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour des traitements de certains produits textiles en trafic de perfectionnement passif de la Communauté.

★ 26 avril 1974. Proposition d'un règlement (CEE) du Conseil relatif à la perception d'une taxe à l'exportation de certains produits sucrés à base de céréales, de riz et de lait en cas de difficultés d'approvisionnement en sucre.

★ 26 avril 1974. Projet de résolution du Conseil relative aux domaines vétérinaires et phytosanitaires ainsi qu'à la nutrition animale.

★ 26 avril 1974. Proposition d'un règlement du Conseil portant suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun pour un certain nombre de produits agricoles.

★ 29 avril 1974. Proposition d'un règlement (CEE) du Conseil complétant le règlement (CEE) n° 1302/73 en ce qui concerne la prise en charge de certains frais de transport encourus pour des produits offerts à l'intervention dans le secteur de la viande bovine.

★ 2 mai 1974. Proposition d'un règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1411/71, en ce qui concerne la teneur en matière grasse du lait entier.

★ 2 mai 1974. Projet de résolution du Conseil sur l'énergie et l'environnement en prévision d'une prochaine réunion du Conseil des Ministres de l'environnement.

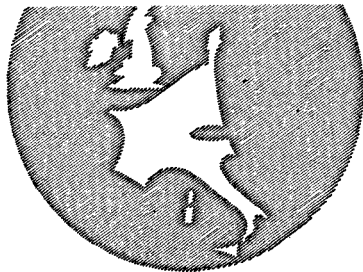
★ 7 mai 1974. Proposition d'un règlement (CEE) du Conseil fixant, pour la campagne 1974/1975, les majorations mensuelles des prix du riz paddy et du riz décortiqué.

★ 8 mai 1974. Proposition de règlement du Conseil prorogeant et modifiant le règlement n° 2829/72 du Conseil, du 28 décembre 1972 relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre Etats membres.

★ 8 mai 1974. Proposition d'une directive du Conseil portant, en matière de co-assurance, libération des opérations et coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

★ 13 mai 1974. Proposition de décision du Conseil portant adaptation des orientations de politique économique pour 1974.

★ 15 mai 1974. Proposition d'un règlement (CEE) du Conseil portant ouverture, répartition et mode de gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour certaines anguilles de la sous-position ex. 03.01 A II du tarif douanier commun pour l'année 1975.



★ 16 mai 1974. Propositions de règlement du Conseil fixant à zéro l'indemnité compensatrice pour le maïs en stock à la fin de la campagne 1973/1974 ; et fixant l'aide à la production du froment dur pour la campagne 1974/1975.

★ 16 mai 1974. Propositions de troisième décision du Conseil concernant l'équivalence des inspections sur pied des cultures productrices de semences, effectuées dans des pays tiers ; concernant l'équivalence des semences produites dans des pays tiers.

★ Proposition d'une décision du Conseil modifiant les décisions du Conseil, du 26 mars 1973, concernant l'équivalence des inspections sur pied des cultures productrices de semences effectuées au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni et concernant l'équivalence des semences produites au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni.

★ 16 mai 1974. Projets de règlements du Conseil portant ouverture, répartition et mode de gestion :

- d'un contingent tarifaire communautaire pour la soie grège (non moulignée) de la position 50.02 du tarif douanier commun pour l'année 1975 ;

- d'un contingent tarifaire communautaire pour les fils entièrement de soie, non conditionnés pour la vente au détail, de la position ex 50.04 du tarif douanier commun, pour l'année 1975 ;

- d'un contingent tarifaire communautaire pour les fils entièrement de bourre de soie (schappe), non conditionnés pour la vente au détail, de la position ex 05.05 du tarif douanier commun, pour l'année 1975.

★ 21 mai 1974. Proposition d'un règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun.

★ 22 mai 1974. Proposition d'un règlement du Conseil relatif au traitement tarifaire applicable aux marchandises importées pour essais.

★ 27 mai 1974. Proposition d'un règlement du Conseil portant dispositions spéciales applicables aux échanges entre la Communauté dans sa composition originale et les nouveaux Etats membres pour les concentrés de tomates.

DÉCLARATION DE LA DÉLÉGATION DU ROYAUME-UNI

Lors de sa session du 4 juin 1974, le Conseil a entendu une déclaration du Chef de la délégation du Royaume-Uni, explicitant sa déclaration du 1^{er} avril dernier et portant notamment sur les quatre points suivants :

- le financement du budget communautaire et ses conséquences pour les Etats membres ;
- l'aménagement de la politique agricole ;
- la politique commerciale et d'aide de la Communauté notamment à l'égard des pays du Commonwealth et des pays en voie de développement ;
- la politique régionale et industrielle.

Au cours d'un large échange de vues qui a suivi, les délégations ont exprimé leurs premières réactions à la déclaration britannique tant en ce qui concerne le fond que la procédure à suivre pour l'examen des problèmes soulevés.

Le Conseil a invité la Commission, à la lumière du débat, de dresser un inventaire de la situation économique et financière dans la Communauté depuis l'élargissement, ainsi que de l'évolution prévisible d'ici 1980.

Par ailleurs, il est convenu de poursuivre l'examen de l'ensemble des problèmes posés par la délégation du Royaume-Uni.

POUVOIRS BUDGÉTAIRES DE L'ASSEMBLÉE

Le Conseil, lors de sa session du 4 juin 1974, a dégagé une orientation commune sur le problème du renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée.

Afin de recueillir ses éventuelles observations, le Conseil est convenu de porter immédiatement à la connaissance de l'Assemblée cette orientation qui comporte trois volets :

- le premier volet porte révision des articles des Traités concernant la procédure budgétaire. Les pouvoirs de l'Assemblée sont en ce domaine renforcés sur deux points : tout d'abord une proposition de modification au projet de budget, présentée par l'Assemblée, qui n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une Institution, est acceptée, à moins que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, la rejette ; ensuite le Conseil reconnaît à l'Assemblée le droit de rejeter globalement pour des motifs importants le projet de budget ;

- le second volet de cette orientation concerne la création d'une Cour des Comptes des Communautés européennes qui sera chargée du contrôle externe de la gestion financière de la Communauté ;

- enfin, le troisième volet de cette orientation concerne un projet de déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission. Ce projet de déclaration commune vise à instaurer une procédure de concertation entre le Conseil et l'Assemblée avec la participation de la Commission. Cette procédure de concertation a pour but de rechercher un accord entre le Conseil et l'Assemblée sur les actes communautaires de portée générale ayant des implications financières notables et dont l'adoption ne s'impose pas en vertu d'actes pré-existants.

SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ

Le Conseil a procédé, lors de sa session du 4 juin 1974, à un examen approfondi de certaines suggestions concrètes contenues dans la déclaration conjointe du Président du Conseil et du Président de la Commission du 1^{er} avril dernier ainsi qu'une proposition de la délégation belge, visant à l'amélioration des mécanismes de décision au sein du Conseil.

A l'issue du débat, le Conseil a marqué son accord sur les dispositions suivantes :

- chaque Conseil général commencera par une discussion en cadre restreint à laquelle participeraient les ministres et secrétaires d'Etat, en règle générale des Représentants Permanents et le Président de la Commission. Cela permettrait au Président de faire rapport sur l'état des travaux et d'avoir une discussion politique franche et ouverte ;

- au cours de la semaine qui précède chaque session du Conseil, le Comité des Représentants Permanents devra tenir une réunion de travail avec le Président de la Commission afin de préparer l'ordre du jour et de définir les principales questions politiques sur lesquelles le Conseil aura à se concentrer ;

— les gouvernements de tous les Etats membres devront laisser aux Représentants Permanents des instructions leur laissant une plus large marge de négociation, afin de parvenir à un accord, à leur niveau déjà, chaque fois que cela est possible.

MESURES ITALIENNES SUR LES IMPORTATIONS

Lors de sa session du 4 juin 1974, le Conseil a procédé à un échange de vues approfondi au sujet des aspects agricoles des récentes mesures italiennes qui prévoient une caution à l'importation.

Au cours de ce débat, le Conseil a exprimé sa compréhension pour les difficultés auxquelles le Gouvernement italien est confronté et la volonté des Etats membres d'apporter sur le plan communautaire, une coopération efficace en vue de surmonter ces problèmes. Il a constaté la nécessité de sauvegarder le bon fonctionnement du marché commun dans le secteur des produits agricoles.

Le Conseil a exprimé un accord de principe sur une série de mesures à prendre par la Commission dans les prochaines semaines et qui auront comme résultat l'élimination des difficultés principales auxquelles se sont heurté récemment les exportateurs de produits agricoles vers l'Italie d'autres pays de la Communauté.

Dans ce même contexte, le Conseil a marqué son accord sur le règlement portant notamment modification du règlement n° 2958/73 relatif au taux de conversion à appliquer dans le secteur agricole pour la lire italienne.

Ce règlement fixe un nouveau taux représentatif pour la lire verte dévaluée de 12,5 % avec effet à la date à laquelle est mise en application la décision prévue à l'article 7 paragraphe 4 de la décision de la Commission du 8 mai 1974 autorisant la République italienne à prendre certaines mesures de sauvegarde en vertu de l'article 108 paragraphe 3 du Traité CEE.

PRIX DE SEUIL DES CÉRÉALES

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 4 juin 1974, le règlement fixant le prix de seuil des céréales pour la campagne de commercialisation 1974/1975.

Pour cette campagne, les prix de seuil des céréales sont les suivants :

	Unité de compte pour 1 000 kg
Froment (blé) tendre et méteil	119,65
Seigle	116,80
Orge	108,30
Maïs	107,25
Froment (blé) dur	180,60
Avoine	101,80
Sarrasin	102,89
Sorgho	106,13
Millet	104,51
Alpiste	102,89

SECTEUR DES FOURRAGES DÉSHYDRATÉS

Considérant qu'il y a lieu d'améliorer, par des mesures appropriées, l'approvisionnement du marché communautaire en protéines, le Conseil, lors de sa session des 29-30 avril 1974, a arrêté, dans ce but :

— le règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages déshydratés ;

— le règlement fixant, pour la campagne de commercialisation 1974/1975, l'aide à la production des fourrages déshydratés ;

— et, dans son principe, le règlement relatif à l'aide aux fourrages déshydratés.

Par ces différents actes, le Conseil a établi une organisation commune des marchés pour les produits suivants :

— luzerne, sainfoin, trèfle, lupin, vesces et autres produits fourragers similaires, déshydratés par séchage artificiel et à la chaleur, à l'exclusion du foin et des choux fourragers.

Sur la base de cette réglementation, une aide sera octroyée à la production desdits fourrages déshydratés obtenus à partir de produits récoltés dans la Communauté. Ces fourrages devront répondre à une qualité minimale dont les éléments essentiels sont représentés par :

- une teneur maximum en humidité ;
- une teneur minimum en protéines.

L'octroi de l'aide est par ailleurs subordonné à la conclusion de contrats entre entreprises de déshydratation et producteurs de fourrages ou entre les groupements et leurs adhérents.

La campagne de commercialisation commence le 1^{er} avril de chaque année et se termine le 31 mars de l'année suivante, exception faite de la campagne de commercialisation 1974/1975 qui commence le 15 mai 1974.

Le montant de l'aide à la production des fourrages déshydratés pour cette dernière campagne est fixé à 6 U.C./tonne.

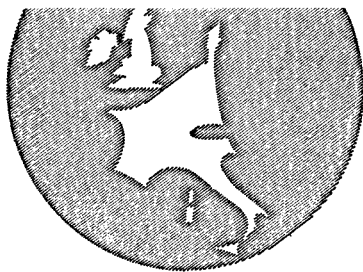
La nouvelle réglementation prévoit en outre certaines dispositions générales analogues à celles existant dans les règlements portant organisation commune de marchés agricoles, et notamment une clause de sauvegarde et l'institution d'un Comité de gestion.

Le régime d'aides prévu est applicable jusqu'à la fin de la campagne 1977/1978, le Conseil devant statuer avant cette échéance sur son maintien et, le cas échéant, sa modification.

COMITÉ SCIENTIFIQUE DE L'ALIMENTATION HUMAINE

Tenant compte de l'importance que l'opinion publique attache de plus en plus aux aspects des denrées alimentaires relatifs à la santé, la Commission des Communautés européennes vient de décider (27 mai 1974) l'institution d'un Comité Scientifique de l'Alimentation Humaine.

Ce Comité, composé de personnalités scientifiques hautement qualifiées, aura pour tâche de formuler des avis impartiaux sur tous les problèmes relatifs à la protection de la santé et de la vie des personnes dans le domaine des produits alimentaires. Ils porteront notamment sur la composition des denrées alimentaires et sur leur innocuité, sur l'emploi d'additifs alimentaires, la présence de contaminants, etc.



Les avis du Comité Scientifique de l'Alimentation Humaine remplaceront ceux formulés auparavant, à titre non-officiel, par un comité d'experts-conseils connu sous le nom de Comité Scientifique de l'Alimentation. La présente décision de la Commission vise à conférer au Comité un rôle permanent dans l'élaboration de la législation communautaire des denrées alimentaires. La reconnaissance du Comité en tant qu'organe officiel de la Commission facilitera ses travaux et conférera plus de poids à ses conclusions et avis.

INCIDENCES DE LA SITUATION ÉNERGÉTIQUE SUR L'EMPLOI DANS LA COMMUNAUTÉ

La Commission a approuvé (mai 1974), un rapport sur les incidences de la situation énergétique sur l'emploi dans la Communauté. C'est le 11 décembre 1973 que le Conseil a invité la Commission à présenter ce rapport.

Le rapport est surtout axé sur les questions qui se poseront au cours des deux prochaines années. Il conclut qu'à long terme c'est la structure de l'emploi plus que son niveau qui sera le plus profondément affectée en raison des changements qui devraient intervenir dans la structure des prix et de la production à la suite de l'augmentation des prix du pétrole. Les problèmes des structures de l'emploi ne différeront pas sensiblement en nature de ceux qui existent déjà, mais leur ampleur sera plus grande.

Les changements structurels les plus évidents se produiront dans les secteurs qui utilisent le pétrole comme source d'énergie ou de chauffage, ceux où le pétrole fournit le combustible du produit final, par exemple l'industrie automobile, ou encore ceux où le pétrole est la matière brute de la production, par exemple pour les textiles synthétiques. La hausse des coûts entraînera une hausse des prix et réduira la demande. Cette baisse de la demande se traduira par une diminution de la demande de main-d'œuvre.

A l'actif du bilan, on peut noter que de nouvelles possibilités d'emploi apparaîtront à mesure que la demande de produits et de processus utilisant d'autres sources d'énergie et d'autres matières premières s'accroîtra. L'augmentation du prix du pétrole rend plus rentable l'exploitation d'autres sources d'énergie dans la Communauté. Par suite, l'accroissement de la demande de biens d'investissements, tels que les centrales nucléaires et les gazoducs, se fait déjà sentir.

Le premier choc

La première appréciation des incidences de la crise de l'énergie sur la situation de l'emploi faite par la Commission en janvier prévoyait une réduction du taux de croissance du PNB communautaire de 1,5 % environ. Sur cette base, la baisse du niveau de l'emploi serait voisine de 0,7 %. La Commission pense maintenant que l'augmentation générale du taux de chômage pourrait se maintenir entre 0,3 et 0,4 %, une partie de la réduction de l'emploi prenant la forme d'une diminution du nombre d'heures de travail.

En ce qui concerne les perspectives d'emploi à court terme, on peut distinguer entre deux groupes de pays :

— en Allemagne et dans les pays du Benelux, l'effet de la crise énergétique semble assez limité : la situation de

la balance des paiements devrait permettre d'absorber les augmentations des prix des produits pétroliers, sans rencontrer de difficultés substantielles en matière d'emploi ;

— il y a davantage lieu à inquiétude en ce qui concerne l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande où les difficultés résultant de la situation dans le domaine de l'énergie s'ajouteront, de façon différente pour chaque pays, à celles tenant aux taux antérieurs d'inflation et à l'état de la balance des paiements. Des problèmes similaires se posent pour la France et le Danemark mais à un degré moindre toutefois.

Objectifs premiers

Qu'elles portent sur le long terme ou sur le court terme, les observations concluent à la nécessité d'une action commune pour atténuer les éventuels effets dommageables de la situation énergétique sur l'emploi. Le rapport suggère que les mesures destinées à protéger et à promouvoir l'emploi servent à atteindre les trois grands objectifs suivants :

- 1) éviter des mesures autodestructrices en matière de commerce et de concurrence ;
- 2) étaler la charge de la situation énergétique sur l'emploi ;
- 3) préparer l'apparition d'une nouvelle structure de l'emploi.

Le rapport souligne que quatre catégories de personnes seront particulièrement exposées aux conséquences de la situation énergétique : en premier lieu, les jeunes qui quittent l'école peuvent avoir de plus grandes difficultés à trouver un premier emploi ; en second lieu, les travailleurs migrants qui sont surtout employés à des travaux non spécialisés où la sécurité de l'emploi est faible ; en troisième lieu les travailleurs âgés qui, en cas de perte d'emploi, risquent d'être longtemps au chômage avant de trouver un nouvel emploi ; enfin, en quatrième lieu, les femmes dont les perspectives d'emploi risquent de diminuer. La ligne générale à l'égard de ces catégories vulnérables doit tendre à faire en sorte qu'elles ne supportent pas une part inéquitable de la charge de réajustement et le rapport présente ensuite un certain nombre de suggestions sur la manière de réaliser ces objectifs.

Le rôle de la Communauté

Le rapport indique que la Communauté a un rôle substantiel à jouer pour appuyer les efforts entrepris par les gouvernements, l'industrie et les syndicats en vue de remédier aux répercussions qu'aura la situation énergétique sur l'emploi. Nombre de domaines couverts par le programme d'action sociale sont touchés. Les domaines suivants seront d'une importance particulière durant la mise en œuvre de ce programme :

— observations et prévisions des tendances de l'emploi. Les échanges d'informations et d'opinions entre les experts nationaux seront accélérés et la surveillance de l'évolution dans les secteurs recevra une priorité spéciale ;

— la formation professionnelle. La Commission estime que la politique commune de formation professionnelle devrait se concentrer sur les mesures pratiques comme l'appréciation des systèmes de formation et l'évaluation des besoins de formation, spécialement dans les régions les plus faibles de la Communauté. Le rapport recommande également un accroissement du nombre du personnel qualifié fourni, des échanges de données d'expérience en matière de formation de base et la collaboration pour la

mise en œuvre des méthodes et des techniques d'enseignement, notamment dans les secteurs où des qualifications nouvelles sont à développer ;

— travailleurs migrants et libre circulation. La Commission suit attentivement l'application du règlement n° 1612/68 qui précise que les travailleurs licenciés originaires de la Communauté ont le droit de rester dans le pays d'accueil et d'y bénéficier des indemnités de chômage et autres prestations sociales jusqu'à ce qu'ils trouvent un nouvel emploi. L'amélioration des systèmes de placement de la main-d'œuvre dans le cadre national ou communautaire devra également être encouragée ;

— Fonds social. Les ressources du Fonds social communautaire sont disponibles pour aider au développement de toutes ces mesures et le nouveau fonds peut absorber des demandes d'assistance résultant spécifiquement de la situation énergétique. La Commission estime qu'une certaine priorité devrait aussi être accordée dans la répartition générale des ressources du fonds social aux régions les plus affectées par la situation énergétique.

POLITIQUE DE CONCURRENCE

La Commission vient d'approuver (mai 1974), le troisième rapport sur la concurrence (1973) joint au septième rapport général sur l'activité des Communautés.

Ce bilan a nécessairement un caractère fragmentaire, puisqu'il ne reproduit que les résultats obtenus au cours de l'année de référence, alors que la mise en œuvre des lignes générales de la politique de concurrence connaît un développement plus progressif et continu, surtout lorsqu'il s'agit de la définition de nouvelles orientations que la Commission ne dégagea que peu à peu, en statuant sur certains cas concrets.

Le contrôle des concentrations

La proposition de la Commission sur le contrôle de concentrations a déjà donné lieu à un large échange de vues avec les différentes institutions européennes, et surtout avec le Parlement européen et le Comité économique et social, ainsi qu'avec les organisations professionnelles et syndicales représentées au plan européen.

Si la nécessité d'un contrôle des concentrations a été reconnue et que les grandes lignes de la proposition présentée par la Commission ont été approuvées dans leur principe, certaines réserves ont cependant été émises. Elles ont trait notamment au caractère préalable du contrôle, aux incidences de ce règlement sur d'autres objectifs poursuivis par la Communauté, surtout en matière d'emploi et de politique industrielle, ainsi qu'à la protection sociale des travailleurs.

La Commission est persuadée que la méthode de travail ainsi instaurée permet d'aboutir à la mise en place d'une législation équilibrée qui contribuera au maintien d'une concurrence effective dans l'intérêt général de la Communauté.

La Commission poursuivra activement l'application de l'article 86 à des concentrations constituant des abus de position dominante, tel que le Conseil l'y encourage d'ailleurs dans la résolution sur l'union économique et monétaire des 3 et 4 décembre 1973, en invitant les Etats membres à faciliter à la Commission les recherches économi-

ques et commerciales qu'implique la mise en œuvre systématique de l'article 86 du Traité. Afin de freiner la hausse des prix dans la Communauté, le Conseil a, de même, invité les Etats membres à recourir à une application stricte ou renforcée des dispositions nationales relatives aux contrôles des abus découlant d'une position dominante sur le marché. En outre, les Etats membres et la Commission auront des échanges réguliers de toutes informations utiles et spécifiques sur l'évolution et la comparaison des prix dans les pays membres.

Dans le marché de l'acier, la tendance vers des unités de production plus grandes se traduisant par des fondations d'entreprises communes ainsi que la diversification dans des secteurs autres que la première transformation, qui réduit les risques inhérents aux fluctuations conjoncturelles, ont amené la Commission, lors de l'autorisation préalable prévue par l'article 66 du traité CECA, à prendre également en considération l'article 86 du traité CEE.

Considérant l'évolution que connaît le marché des produits pétroliers, la Commission a décidé de procéder à des vérifications pour voir s'il y a lieu d'appliquer les articles 85 et 86 du traité CEE. Ces vérifications se poursuivront en 1974.

Pratiques restrictives ou abusives

La Commission a renforcé son action à l'égard des pratiques restrictives ou abusives des entreprises et elle s'est notamment efforcée de compléter ses lignes directrices quant à l'approche à adopter dans des cas de distribution sélective, qui exige une prise en considération minutieuse des avantages et désavantages qui en résultent pour les consommateurs pour que seules soient admises les restrictions à la concurrence nécessaires aux objectifs poursuivis par ailleurs.

Décisions d'exemption de l'interdiction des ententes

Des décisions d'exemption de l'interdiction des ententes auront pour effet d'encourager les formes de coopération transnationales souhaitables entre entreprises. Ainsi, la décision en faveur d'une association de producteurs de peinture marine, dont le regroupement et la coordination des réseaux de vente individuels des membres constituent pour ceux-ci un moyen approprié et indispensable pour accroître l'offre et améliorer les possibilités de vente, leur permettra d'entrer plus activement en concurrence avec les grands producteurs sur le marché mondial.

Accords d'autolimitation

Une attention particulière continue d'être portée aux accords d'autolimitation conclus avec des entreprises privées de pays tiers, qui ont souvent pour effet direct ou indirect de renchérir les produits importés. La procédure a été engagée et les griefs ont été communiqués contre un accord passé par des fabricants d'un produit qui est largement utilisé, en tant que matière première par l'industrie européenne.

Aides d'Etat

Dans le domaine des aides d'Etat, l'année 1973 aura aussi été marquée par l'adhésion des trois nouveaux Etats. Il a fallu notamment compléter les disciplines communautaires en matière d'aides à finalité régionale, qui avaient



été conçues pour une Communauté à six, et mettre en œuvre l'article 154 du traité d'adhésion, qui stipule que les principes de coordination s'appliquent, en tant qu'acquis communautaire, aux nouveaux Etats membres. Dans le cadre de la mission que lui confèrent les articles 92 à 94 du traité CEE, la Commission a pris l'initiative de modifier et de compléter les principes de coordination déjà dégagés au niveau des Etats membres, afin de mieux les adapter aux problèmes qui se posent dans les différentes régions et de prendre davantage en considération les priorités établies par les Etats membres dans l'application de leurs régimes d'aides à finalité régionale.

Régimes d'aides à finalité sectorielle

Dans son action en matière de régimes d'aides à finalité sectorielle, la Commission s'est efforcée d'orienter et d'encadrer les aides afin qu'elles constituent une base efficace d'une véritable politique industrielle de la Communauté. Cette préoccupation se retrouve notamment dans les propositions sur la construction navale, transmises par la Commission au Conseil, qui tendent, par une action limitée dans le temps et coordonnée au plan communautaire, à substituer à l'aide apportée jusqu'ici par les Etats membres à la production des chantiers navals, des incitations de nature à rendre les structures compétitives à terme.

SIMPLIFICATION DES TACHES DES ADMINISTRATIONS DOUANIERES

Dans le cadre d'un programme d'actions de simplification des procédures douanières qu'elle a proposé au Conseil au mois de juin 1973, la Commission des Communautés Européennes vient d'envoyer au Conseil (22 avril 1974), un projet de Résolution du Conseil visant à alléger la tâche des administrations douanières nationales. Dans ce but, la Commission propose le respect d'un délai raisonnable entre la publication officielle des textes de réglementation douanière et leur application. Elle suggère en outre que des efforts soient déployés afin de simplifier le Tarif Douanier Commun dans la mesure du possible.

La Commission constate que, devant la multiplicité et la complexité des régimes douaniers (régimes différents pour un grand nombre de pays tiers, règles d'origine compliquées, multiples règlements agricoles, complications monétaires), les administrations douanières nationales ont de grandes difficultés à garantir la correcte application des réglementations communautaires et, par conséquent, à assurer le traitement douanier égal des importateurs et des exportateurs dans toute la Communauté. Le manque de contrôle suffisamment efficace risque, de plus, de multiplier les tentatives de fraudes, ce qui pourrait avoir des conséquences désavantageuses pour le budget communautaire.

La Commission est d'avis que de nombreuses difficultés pourraient être supprimées rapidement si un délai de 6 semaines était prévu, sauf cas exceptionnels, entre la date de la publication des modifications tarifaires au Journal Officiel et la date fixée pour leur mise en œuvre. Ce délai permettrait une meilleure préparation de l'application effective des décisions douanières et assurerait par conséquent une application plus correcte de celles-ci. En outre, la Commission propose que ces actes ne puissent pren-

dre effet qu'au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet, et qu'aucune de ces dispositions n'ait d'effet rétroactif.

En ce qui concerne la nomenclature du T.D.C., la Commission est d'avis qu'une simplification est nécessaire. Le T.D.C. a connu, au cours des dernières années, des développements considérables, notamment par la mise en œuvre de la politique agricole commune et de la politique commerciale commune. La Commission demande également que, dans le cadre des prochaines négociations commerciales multilatérales, il soit tenu compte de la nécessité de simplifier cette nomenclature notamment par une diminution du nombre des sous-positions.

La Commission continuera, pour sa part, à soumettre ses propositions de manière à ce que des délais d'application raisonnables puissent être respectés. La Commission continuera également à veiller, par l'intermédiaire de sa Direction Gestion de l'Union Douanière, à l'applicabilité de toute proposition ou décision de la Commission dans ce domaine.

LIBERATION EN MATIÈRE DE CO-ASSURANCE

La Commission vient d'adopter (mai 1974), une proposition de directive qui rendra possible, sur le plan communautaire, des contrats de co-assurance entre assureurs des différents Etats membres. A cet effet, la directive prévoit également un minimum de coordination dans les dispositions législatives, réglementaires et administratives en cette matière. La proposition de directive s'applique à toutes les assurances-dommages, à l'exception de l'assurance responsabilité civile pour les automobiles.

On parle de co-assurance quand plusieurs assureurs se partagent la couverture d'un risque, généralement trop important pour un assureur seul. Ils le font par accord mutuel, mais sans qu'il y ait de solidarité entre eux, c'est-à-dire chacun ne couvre que la partie du risque pour laquelle il s'est engagé. Les conditions et le tarif de l'assurance sont établis par un des assureurs qui est en quelque sorte chef de file (dénommé « apériteur »). La co-assurance n'est pas à confondre avec la ré-assurance. Tandis que pour la première, l'assuré voit son risque couvert en tranches par plusieurs assureurs à la fois, il ne traite qu'avec un assureur seul le cas de la ré-assurance, celui-ci couvrant tout le risque assuré mais se ré-assurant lui-même auprès d'un autre ou d'autres assureurs.

Actuellement, certains Etats membres ne connaissent que la co-assurance sur le plan national : un assureur établi dans un autre Etat membre ne peut pas participer à ce contrat. La directive proposée a donc pour objectif de mettre fin à cette situation restrictive. Un assureur, qui veut faire une co-assurance avec d'autres assureurs, a tout intérêt de pouvoir choisir ses partenaires en fonction de leur importance financière ou de leur spécialisation dans les risques à couvrir ou d'autres critères inhérents à l'affaire, mais pas uniquement d'après l'Etat dans lequel le partenaire est établi. La nouvelle directive lui donnera cette liberté du choix qui lui permet de traiter avec des assureurs dans d'autres Etats membres, que ceux-ci soient des agences dont le siège social se trouve dans l'Etat du chef de file ou des entreprises-mères dont une succursale se trouve dans l'Etat du chef de file.

Il convient de rappeler que la liberté d'établissement pour les assurances-dommages a été réalisée par la directive du Conseil du 24 juillet 1973. La directive proposée consti-

tue un premier pas vers l'étape suivante, à savoir la libération des prestations de service en matière d'assurance : une entreprise d'assurance pourra alors offrir ses services dans d'autres états membres sans être obligée de s'y établir.

III. – Relations extérieures

PROPOSITIONS DIVERSES

★ 17 avril 1974. Recommandation pour une décision du Conseil relative à la négociation d'un accord en ce qui concerne quatre annexes à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.

★ 25 avril 1974. Recommandation pour une décision du Conseil relative à la négociation d'un accord portant sur un projet d'annexe à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers et concernant le régime de réapprovisionnement en franchise.

★ 2 mai 1974. Proposition d'une décision du Conseil autorisant la prorogation ou la tacite reconduction de certains accords commerciaux conclus par des Etats membres avec des pays tiers.

AIDE ALIMENTAIRE

Le Conseil, lors de sa session du 4 juin 1974, a arrêté les décisions portant conclusion des accords entre la Communauté Economique Européenne et :

— la République **tunisienne** relatif à la fourniture de froment tendre (10 000 tonnes de froment tendre. Schéma d'exécution 1972/1973) à titre d'aide alimentaire ;

— la République du **Niger** relatif à la fourniture de maïs et de sorgho (20 000 tonnes de céréales, sous forme de 15 000 tonnes de maïs et 5 000 tonnes de sorgho. Schéma d'exécution 1973/1974) à titre d'aide alimentaire ;

— la République du **Sénégal** relatif à la fourniture de maïs (15 000 tonnes de maïs. Schéma d'exécution 1973/1974) à titre d'aide alimentaire ;

— La République du **Mali** relatif à la fourniture de maïs (20 000 tonnes de maïs. Schéma d'exécution 1973/1974) à titre d'aide alimentaire ;

— la République de **Haute-Volta** relatif à la fourniture de maïs et de sorgho (15 000 tonnes de céréales, sous forme de 12 000 tonnes de maïs et 3 000 tonnes de sorgho. Schéma d'exécution 1973/1974) à titre d'aide alimentaire ;

— la République du **Mali** relatif à la fourniture de lait écrémé en poudre et de butteroil (2 900 tonnes de lait écrémé en poudre et 300 tonnes de butteroil. Programme d'aide en produits laitiers décidé le 28 décembre 1973 en faveur des pays du Sahel et de l'Ethiopie) à titre d'aide alimentaire.

COMMERCE CEE/PAYS NON-MEMBRES DE L'AELE. NOUVELLES SIMPLIFICATIONS DES FORMALITES DOUANIERES

La Commission vient de proposer (22 mai 1974) au Conseil de nouvelles mesures de simplification des formalités douanières dans le commerce entre la Communauté et les pays non membres de l'AELE. Ces mesures permettront un allègement considérable des tâches administratives des autorités douanières et des exportateurs occasionnées par la délivrance des certificats de circulation des marchandises exportées et le contrôle de l'origine desdites marchandises.

Actuellement, les exportateurs des pays concernés doivent présenter à l'autorité douanière les marchandises, d'une part, et une demande de certificat de circulation relatif à ces marchandises, d'autre part. Ce certificat délivré par l'autorité douanière après contrôle certifie que les marchandises répondent aux conditions édictées par les différents accords entre la Communauté et les pays AELE, notamment en matière de règles d'origine, pour permettre par la suite à l'importateur dans le pays de destination de bénéficier de la préférence prévue par lesdits accords.

Les propositions de simplification de la Commission prévoient que les marchandises et les demandes de certificat pourront ne plus être présentées à la douane, lorsqu'il exporte fréquemment et qu'il offre aux autorités douanières toutes garanties pour l'observation régulière des dispositions en matière d'origine des marchandises. Si l'exportateur remplit ces conditions, les autorités douanières de l'Etat d'exportation pourront soit mettre à la disposition de l'exportateur des certificats de circulation déjà munis au préalable du visa du bureau de douane, soit l'autoriser à se délivrer lui-même ledit certificat moyennant utilisation d'un cachet spécial.

Après l'accord du Conseil, ces mesures seront discutées avec les Comités mixtes Communauté - pays AELE non membres. Il est prévu qu'ils entrent en vigueur au plus tard le 1^{er} août 1974.

LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE INTERNATIONALE

par **Jean TOUSCOZ**

Préface de **P. AIGRAIN**

392 pages. Format 13,5 × 20,5, broché. Prix : 60 FF.

La coopération scientifique internationale connaît aujourd'hui un très grand développement : plusieurs centaines de traités, plusieurs dizaines d'organisations internationales lui sont consacrées ; des sommes considérables y sont dépensées ; des milliers de chercheurs de toutes disciplines y participent.

L'auteur analyse les exemples les plus significatifs de cette coopération, en les situant dans le champ de la diplomatie et du droit ; il établit entre eux des comparaisons éclairantes et dresse un bilan des problèmes, des succès et des échecs rencontrés ; il en tire des leçons de portée générale, d'ordre pratique et théorique.

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

VIENT DE PARAÎTRE

Boutros BOUTROS-GHALI

Professeur à l'Université du Caire
Directeur du département des Sciences Politiques
de la Faculté des Sciences Economiques et Politiques du Caire

LES CONFLITS DE FRONTIERES EN AFRIQUE

(Etudes et documents)

- Situe et énumère les principaux conflits des frontières africaines.
- Examine de façon exhaustive trois de ces conflits :
Algérie-Maroc, Ethiopie-Somalie, Kenya-Somalie.
- Fournit des documents traduits de l'arabe ou de l'anglais publiés pour la première fois.

Prix : **21,40 F T.T.C.** — 158 pages. — Format 13,5 × 20,5

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot, 75005 PARIS

Tél. 033-23-42 - 633-11-26. — C.C.P. 10.737.10 Paris

Où en est le développement de :

- la Méditerranée
- l'Amérique latine ?

MONDES EN DEVELOPPEMENT

revue dirigée par François PERROUX

FAIT LE POINT DANS SES N° 2 et 3

MONDES EN DEVELOPPEMENT

revue publiée sous la direction de FRANÇOIS PERROUX

2
— 1973 —

la méditerranée et le développement

les espaces méditerranéens : M. LE LANNOU, J. VERNANT, M. CEPÉDE ■ *stratégies et politiques de développement* : R. GENDARME, A. PIATIER, J.-L. RASTOIN, M. SUAREZ, L. MALASSIS ■ *économie appliquée du développement* : G. SCHÄCHTER and O. BROOKINS, X. BOISSELIER, J.-P. de MORANT ■ *notes et documents* ■ *analyses d'ouvrages et comptes rendus* : F. PERROUX, A. FERNANDEZ DIAZ

EDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES

Le n° : 29 F
Abonnement de soutien : 115 F
Abonnement simple : 105 F
4 numéros par an
à paraître :
le développement en Occident, en Asie et dans la Zone du Pacifique

MONDES EN DEVELOPPEMENT

revue publiée sous la direction de FRANÇOIS PERROUX

3
— 1973 —

Amérique latine faits et doctrines du développement

théories et analyses : G. PALOMBA, R. DEMONTS et M. PINSON, J.-M. MARTIN ■ *économie appliquée du développement* : A. BALTRA CORTES, J. E. GARCÉS ■ *notes et documents* : C. de RIBET-PETERSEN, O. VALDIVIA, M. MATARASSO ■ *analyses d'ouvrages*

EDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES

EDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES
3, rue Soufflot - 75005 PARIS

BONS du TRESOR à 5 ans

émis du 1^{er} juillet au 31 décembre 1974

**Taux de rendement actuariel
(avant impôt)**

9%

**Bons à deux
années d'intérêt
payables d'avance
et trois années d'intérêt
payables au moment
du remboursement**

**Bons à cinq
années d'intérêt
payables
au moment
du remboursement**

BT 40